

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки  
«Полтавський університет економіки і торгівлі»  
18 квітня 2019 року № 88-Н

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Навчально-науковий інститут бізнесу та сучасних технологій

Форма навчання заочна

Кафедра бухгалтерського обліку і аудиту

**Допускається до захисту**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ Є.А. Карпенко

«30» червня 2021 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

**на тему: «Міжнародний та вітчизняний досвід здійснення публічних  
закупівель»**

**зі спеціальності 076 «Підприємництво, торгівля та біржова діяльність»  
за освітньою програмою «Публічні закупівлі»  
ступеня «магістр»**

Виконавець роботи

**Дорофєєв Сергій Володимирович**

**30.06.2021 р.**

Науковий керівник

к.е.н., доцент Прохар Наталія Вікторівна

**30.06. 2021 р.**

**Полтава – 2021**

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b>	3
<b>Розділ 1. Теоретичні основи здійснення публічних закупівель</b>	6
1.1. Історичний аспект виникнення торгівлі та публічних закупівель	6
1.2. Сутність та особливості функціонування публічних закупівель в Україні	21
1.3. Нормативно-правова база щодо здійснення публічних закупівель та їх державного й громадського контролю	34
Висновки за розділом 1	43
<b>Розділ 2. Вітчизняний досвід здійснення публічних закупівель</b>	46
2.1. Порядок планування та здійснення публічних закупівель в КП «Дніпровський електротранспорт» Дніпровської міської ради	46
2.2. Контроль і моніторинг у сфері публічних закупівель в Україні	61
2.3. Відповідальність за порушення законодавства в сфері публічних закупівель	69
Висновки за розділом 2	77
<b>Розділ 3. Міжнародний досвід здійснення публічних закупівель та його запровадження в Україні</b>	79
3.1. Міжнародний досвід здійснення публічних закупівель та уникнення корупційних ризиків	79
3.2. Напрями вдосконалення механізму публічних закупівель в Україні	88
3.3. Напрями вдосконалення контролю публічних закупівель в Україні	94
Висновки за розділом 3	98
<b>Висновки</b>	101
<b>Список використаних інформаційних джерел</b>	106
<b>Додатки</b>	116

## ВСТУП

Діяльність будь-якої держави пов'язана зі здійсненням державних видатків для забезпечення виконання покладених на неї функцій. Важливим елементом раціонального розподілу акумульованих у бюджеті коштів є ефективна система управління публічними закупівлями. В епоху стрімкого розвитку інформаційних систем і технологічного прогресу, кожна держава повинна стежити за інноваціями та проводити реформи, спрямовані на удосконалення роботи державних інституцій з метою їх спрощення, модернізації та підвищення рівня ефективності, що можливе з врахуванням міжнародного досвіду здійснення публічних закупівель.

Дослідженню проблематики публічних закупівель присвячені праці вітчизняних і зарубіжних вчених, науковців, практиків, серед яких В. Вареник, А. Гаврилова, Л. Гальчинський, О. Длугопольський, Л. Євчин, О. Заклекта, Л. Кулик, Я. Петруненко, А. Романишин, Н. Ткаченко, Н. Хорунжак, К. Хусанова, Я. Цимбаленко, Дж. Гелбрейт, Дж. Муррей, Дж. Стігліц, та ін. Віддаючи належне науковим досягненням учених та оцінюючи їх значний внесок у розвиток досліджуваної проблематики, констатуємо, що подальшого дослідження потребують особливості ефективного функціонування системи публічних закупівель в Україні з врахуванням специфіки сучасних фінансово-економічних, соціально-інформаційних, а також інтеграційних процесів.

Метою дипломної роботи є обґрунтування теоретичних положень і розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізму здійснення публічних закупівель в Україні та їх контролю.

Досягнення поставленої мети передбачається шляхом вирішення наступних завдань:

- вивчення історичного аспекту виникнення торгівлі та публічних закупівель;
- розгляд сутності та особливостей функціонування публічних закупівель в Україні;

- характеристика нормативно-правової бази щодо здійснення публічних закупівель та їх державного й громадського контролю;
- розкриття порядку планування та здійснення публічних закупівель в Україні;
- розгляд особливостей здійснення контролю і моніторингу в сфері публічних закупівель в Україні;
- дослідження видів відповідальності за порушення законодавства в сфері публічних закупівель;
- узагальнення міжнародного досвіду здійснення публічних закупівель та уникнення корупційних ризиків;
- визначення напрямів вдосконалення механізму публічних закупівель в Україні;
- обґрунтування напрямів вдосконалення контролю публічних закупівель в Україні.

Об'єктом дослідження є правове регулювання та механізм здійснення публічних закупівель.

Предметом дослідження є сукупність організаційних, адміністративно-правових і юридичних факторів здійснення публічних закупівель.

Суб'єктом дослідження виступає КП «Дніпровський електротранспорт» Дніпровської міської ради, що здійснює діяльність у сфері публічних закупівель.

Методологічною основою роботи є філософські, загальнонаукові та спеціальнонаукові методи, сукупність яких забезпечує об'єктивний і всебічний аналіз соціально-правових процесів та явищ.

Інформаційною базою для проведення дослідження стали нормативно-правові акти, а саме закони Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента України, накази галузевих Міністерств і відомств, Міжнародні нормативно-правові акти.

Методологічною основою дослідження є наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених і практиків з проблемних аспектів здійснення публічних закупівель, матеріали періодичних видань.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає у вирішенні проблеми вдосконалення механізму здійснення публічних закупівель в Україні та їх контролю на підставі впровадження закордонного досвіду закупівель.

Найбільш вагомими результатами, що характеризують наукову новизну, є такі: удосконалення сутності терміну «публічні закупівлі»; узагальнення ознак їх класифікації; узагальнення історичних аспектів запровадження відкритих торгів та розвитку теорій торгівлі; критична оцінка нормативно-правових актів щодо регулювання публічних закупівель та їх контролю; побудова структурно-логічної схеми здійснення публічних закупівель; визначення й узагальнення факторів ризику для моніторингу публічних закупівель; обґрунтування напрямів вдосконалення механізму публічних закупівель в Україні та їх контролю.

Практична цінність проведеного дослідження полягає у застосуванні рекомендацій щодо вдосконалення механізму публічних закупівель підприємствами в Україні та державними органами контролю.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

#### 1.1. Історичний аспект виникнення торгівлі та публічних закупівель

В ринковій економіці торгівля є найбільш розповсюдженою сферою підприємницької діяльності та сферою застосування праці. Призначенням торгівлі є забезпечення доведення споживчих товарів і послуг від виробника до споживача посередництвом купівлі продажу.

Торгівля виникла впродовж розвитку суспільства, а саме тоді, коли окремі виробники почали виготовляти продукції більше, ніж їм було потрібно для своїх власних потреб. Попередником торгівлі був натуральний обмін продуктами праці, який виник ще в надрах первісно-общинного ладу.

Важливим стимулом розвитку обміну був перший великий суспільний розподіл – це відокремлення скотарства від землеробства. Відповідно, обмін ставав частішим явищем. Перехід від випадкового до регулярного обміну виник унаслідок другого великого суспільного розподілу праці – відокремлення ремесла від землеробства.

Значний поштовх у розвитку торгівлі пов'язується з виникненням міст. Поряд із цим, важливою економічною передумовою розвитку регулярного обміну або торгівлі була поява приватної власності на знаряддя та засоби виробництва і предмети праці.

На нашу думку, торгівля була попередником публічних закупівель як в Україні, так і в інших країнах.

Слов'янська земля з прадавніх часів славилась своїми торговельними традиціями. Купці Руської землі були чи не найшляхетнішими у світі. Історичний аспект розвитку міста Києва теж свідчить, що саме місто на Дніпрі було осередком підприємницьких відносин. Разом з Полтавою, Черніговом і Харковом, Київ вважався традиційним торговельним центром.

Праобразом відкритих торгів при здійсненні державних закупівель в Київській Русі були торжок і ярмарки. Внутрішня торгівля часів Київської Русі велася переважно на торгах, коли в певні місце і час сходилися усі, кому потрібно було продати свій товар або купити вироби інших. Торги існували практично в усіх містах. У Києві їх було вісім, зокрема Бабин торжок на Горі та Торговище на Подолі. На ринкових майданах були постійні торгові приміщення. У великих містах торгівля велася щоденно, у менших - у певні дні тижня.

Починаючи з XII ст. поблизу торгів будували храми, які відали службою мір і маси, збирали мита за користування ними. У Києві це була церква св. Богородиці Пирогощі на київському торговищі, у Чернігові - храм П'ятниці. На торгах можна було купити зерно, печений хліб, овочі, рибу, м'ясо, молоко, вироби ремесла та промислів.

У літописах XII-XIII ст. почали зазначати ціни у неврожайні роки. З Галицької землі привозили сіль, яку добували в Карпатах. У північні райони Русі везли зерно. У XV ст. набули поширення ярмарки, що було першою ознакою складання внутрішнього ринку. Ярмарки організовувались один-два рази на рік і тривали кілька днів, а то й тижнів. На них з'їжджалися купці з різних земель. У цей час значно розширилася оптова торгівля, укладалися контракти на поставку товарів у великих розмірах. Міста для проведення ярмарків визначались великокнязівськими і королівськими грамотами (постановами). Постійні ярмарки були у Львові, Києві, Перемишлі, Галичі, Луцьку, Ярославлі. Купці приганяли сюди зі сходу України великі стада худоби, привозили хутро, мед, віск, шкіри, рибу, ремісничі вироби. Активними учасниками ярмарків були міщани і селяни, які купували сукно, полотно, вироби ужиткового призначення, зброю тощо.

Торгівля так само, як і ремесло, регламентувалася численними правилами, які захищали інтереси невеликих торговців. Торгувати дозволялося лише місцевим купцям у відведеному місці, у визначені дні та години. Міська адміністрація була зацікавлена в збереженні таких порядків, тому що це

полегшувало збирання торгових мит. У великих містах було два і більше торгових майданів, де розміщувались склади товарів для вивезення за кордон або в інші міста. Перехід до економічного підходу у відносинах між державою і виробниками (постачальниками) матеріальних ресурсів на території України (яка на той час перебувала у складі Росії) почався в XVII столітті, тоді ж з'явилися перші згадки про заходи, які з деякими зауваженнями можна розглядати як праобраз сучасних відкритих торгів.

Серед історичних документів зберігся царський Указ, датований липнем 1654 р., про доставку в Смоленськ борошна і сухарів за підрядною ціною. Активізація економічних відносин часів правління Петра I спричинила збільшення кількості відкритих торгів. Насамперед цьому сприяла військова активність царя. Уже перші конкурсні торги, організовані в той час, мали специфічні риси, характерні й для сучасних торгів. Передусім, ідеться про відвертість і привселюдність відбору при проведенні торгів.

У 1714 р. спеціальним сенатським рішенням передбачалося відкрите і публічне висвітлення оголошення результатів не тільки найважливіших, але й різних дрібних торгів. Необхідно було вказувати, хто що купив та скільки за це заплатив. Ці відомості подавалися в Канцелярію Сенату. У зв'язку зі зростанням кількості підрядів, що розподілялися на конкурсній основі, Петро I засновує спеціальну установу, яка займається питаннями поставок і продажу. Вона отримала назву Канцелярія підрядних справ і підпорядковувалася Канцелярії Камер-колегії. У військових відомствах аналогічні обов'язки покладалися на спеціальних посадових осіб. Однак активність військових чиновників виявилася набагато вищою, ніж цивільних: на конкурсній основі військові почали проводити постачання провіантом і амуніцією частин російської армії. Саме з цього часу практично все законодавство щодо публічних торгів ґрунтувалося на положеннях, що розроблялися свого часу у військових міністерствах.

У 1721 р., коли російська держава оголосила себе імперією, був прийнятий Регламент Адміралтейства і Верфі, в якому питання постачання



вважалися найважливішими, а інструкції щодо їх вирішення були прописані в першому розділі під назвою «Як підрядників знаходити і з ними домовлятися».

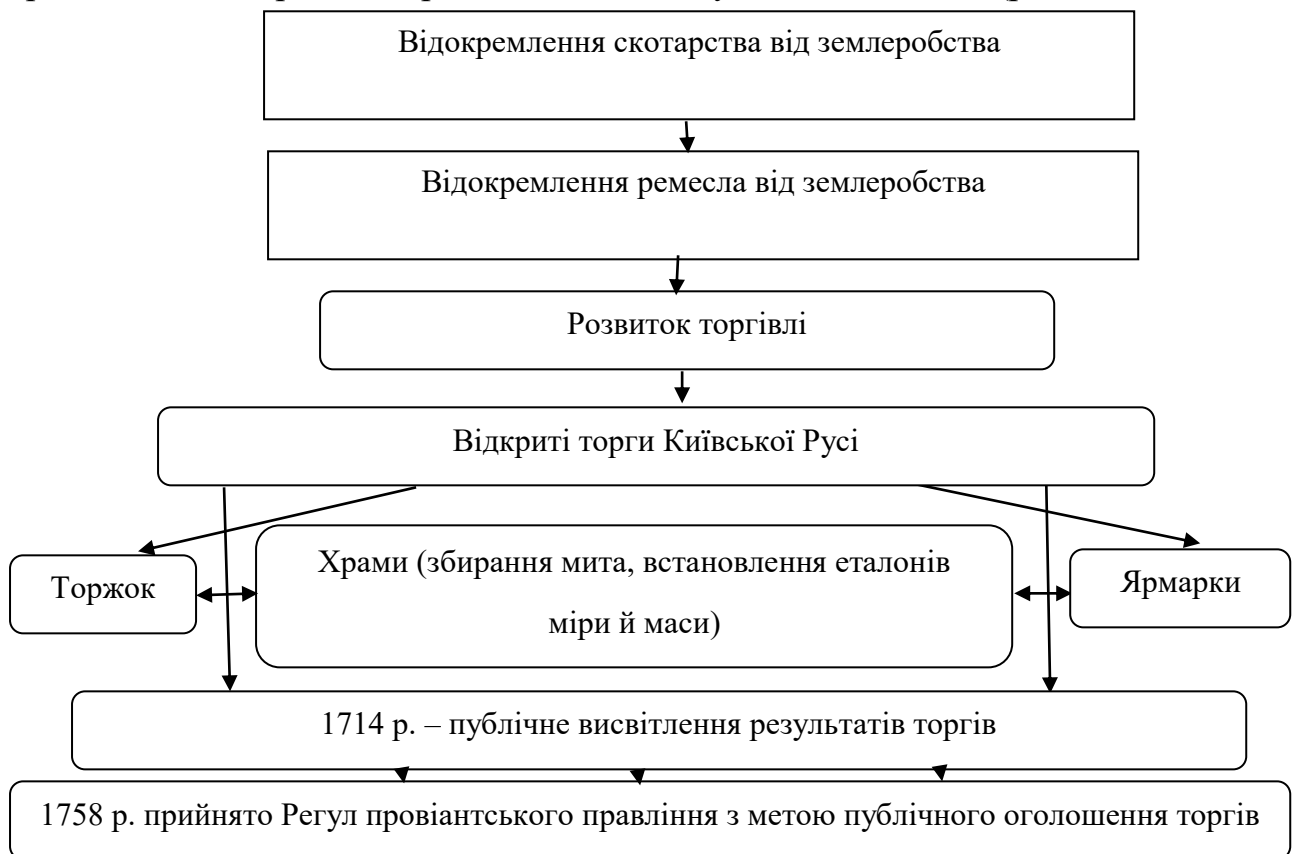
Також була офіційно проведена посада гофмаклера (розпорядника, організатора торгів), за відсутності якого проведення конкурсу заборонялося. Зазвичай на цю посаду брали грамотних купців, які спеціалізувалися на державних підрядах, знали тонкощі процесу і способи досягнення вигідного результату.

Схема роботи з підрядниками була такою: писалися квитки із зазначенням підряду (предмета закупівлі), терміну (строку), з якого починали прийматися заявки, та місця, куди повинні прибути претенденти на підряд. Квитки відправлялися поліцмейстеру, котрий вивішував їх у найбільш видних місцях. Одночасно з цим проводилося їх розсилання в магістрати (адміністрації) інших міст. Про товари, доставка яких мала відбутися влітку, повідомлялося в листопаді, а про отримання зимових замовлень - не пізніше липня. Підряд віддавався тому, хто запропонував найнижчу ціну при умові, що підрядник був надійний. Якщо ж він виявлявся недобросовісним або недостатньо матеріально спроможним, товар віддавався «вірній» людині, з відповідними репутацією і станом справ, нехай навіть за більшою ціною.

Учасники конкурсних торгів зазнавали тиску з боку держави. Зниження вартості підряду відбувалося так: на добу запалювалася свічка, а претендентів попереджували, «що якщо хтось із них передумає або повернеться під час горіння цієї свічки й буде менше брати», то вже затверджений підряд або доставка передадуться йому. Але якщо така пропозиція надходила після згорання свічки, вона не приймалася. Щоб уникнути різних непорозумінь, свічку охороняли два спеціально приставлених офіцера.

Петровські Регламент та інструкція вдосконалювалися до 1731 р., до того часу, коли вони були видані востаннє. Здебільшого, це були невеликі приватні документи, що регулювали окремі питання взаємодії учасників торгів. Регламент 1732 р. уже не передбачав запалення свічки. Так відверте «видавлювання» знижок було скасоване спеціальним розпорядженням.

Наступним документом був Регул провіантського правління, який був затверджений у 1758 р. та стосувався поставок продовольства (переважно хліба). У новому документі особлива увага приділялася популяризації та публікації оголошень про торги. Квитки з повідомленнями й умовами потрібно було «вручати з барабанним боєм». Після закінчення служби у церквах священики повинні були повідомляти парафіян про нарізлу державну необхідність, причому термінову (останнє стосувалося далекої провінції, куди не долинав «барабанний бій» і не доходили газети). Особлива увага в цьому документі приділялася закупівлям саме у виробників, обминаючи купців. Шляхті (дрібномаєтним дворянам) і селянам надавалася перевага при отриманні замовлення на поставку. Цим намагалися прибрати купця-посередника, заощадити казенні гроші і надати кошти на розвиток саме виробництва продукції. Рекомендувалося також уникати підрядів, а закупівлі проводити за твердими державними цінами у землевласників (рис. 1.1).



**Рис. 1.1. Публічні закупівлі в Київській Русі [авторська розробка]**

Після торгів, що відбулися, переможця пропонувалося «всіма силами схилити до ще більшого зниження ціни... шукаючи казенного прибутку без усякої передачі». Стосовно купців посилювалися бюрократичні вимоги - кількість необхідних довідок, атестацій, «описок і очищень» зростала, хоча, з іншого боку, це свідчило про спробу держави убезпечити себе від шахраїв. У цей же час було введено правило надання відомостей про прибутки і капітал та заборонено набирати замовлень на суму, більшу за вартість власного майна. Приймалися різні відомчі акти, які враховували особливості галузевих поставок (поставки для військового відомства; поставки тканин, хлібних виробів тощо).

Олександр I, вступивши на престол, розпочав реформування системи державного управління. Перегляд існуючого законодавства спричинив також зміну регламентуючих документів з «публічного продажу казенних поставок і підрядів». За першу чверть XIX століття було видано 107 урядових актів, що регламентували або коректували проведення торгів, їхнє забезпечення і подальше виконання замовлення. У 1802 р. був виданий «Статут про провіант для продовольства військ», де й були викладені нові правила для укладання підрядів. Особлива увага приділялася довідковим цінам та механізму збирання інформації для їхнього обчислення. Довідкова ціна була відправною точкою в організації торгів, і всі рішення приймалися, орієнтуючись на неї.

У тому ж році вийшли Правила соляної поставки, в яких уперше наводилася статистика й аналітика торгів. Уперше також був проведений розрахунок економії державної скарбниці від організації заходів щодо конкурсного розміщення замовлень. У 1815 р. спеціальним указом навіть рекомендувалося віддавати підряди в різні руки частинами. Йшлося, передусім, про кількість поштових станцій у губерніях. Ціна на підряд з утримання всіх станцій губернії була надзвичайно високою, дуже великою була і застава (третина суми договору) - все це ускладнювало пошук претендентів та їх поручителів.

Порівняно із законодавством попереднього століття у дев'ятнадцятому столітті помітно зменшилася кількість розпоряджень репресивного або

погрозливого характеру. Це свідчило про достатньо відпрацьовану систему проведення торгів, організацію поставок, виконання підрядів. У проведенні самого процесу торгів сталися значні зміни: для внесення пропозицій цілком достатньо було, дотримуючись формальностей, надіслати їх поштою. Конкурсанти або їх довірені особи прибували безпосередньо на торг [3, с. 90-95].

З важливістю торгівлі й закупівель для будь-якої держави пов'язується велика кількість теорій торгівлі, у т.ч. й міжнародної, серед яких достатньо відомою є меркантилізм.

Перша теорія торгівлі – це теорія меркантилізму, яка була розроблена європейськими вченими Томасом Маном, Чарльзом Дейвіантом, Жаном Батістом Колбертом, сером Вільямом Петті. Меркантилізм – це економічне вчення та економічна політика, яка представляє інтереси торгової буржуазії у періоди феодалізму та становлення капіталізму.

Згідно з теорією меркантилізму, багатство країни полягає у володінні нею золотом та сріблом і для досягнення цієї мети держави повинні

- експортувати товарів та послуг більше, ніж імпортувати;
- регулювати зовнішню торгівлю для збільшення експорту і зменшення імпорту;
- заборонити або обмежити експорт сировини і дозволити безмитний імпорт сировини;
- заборонити будь-яку торгівлю своїх колоній з іншими країнами.

Провісники класичної школи економіки показали прямий зв'язок зовнішньої торгівлі із внутрішньо економічним розвитком країни.

Неомеркантилісти пояснюють прагнення деяких країн мати активний торговий баланс їх соціальною або політичною метою.

Частина термінології часів меркантилізму збереглася до наших днів і часто вживається, за суттю неправильно: пасивний торговий баланс (несприятливий) не обов'язково є збитковим; активний торговий баланс (сприятливий) може бути не вигідним.

Засновником класичної школи економічної думки був Адам Сміт, який піддав критиці твердження меркантилістів про те, що багатство країни залежить від володіння скарбами у вигляді золота або дорогоцінних каменів, які надходять до країни внаслідок перевищення експорту над імпортом.

Він проголосив, що основою багатства націй та народів є міжнародний поділ праці та відповідна йому спеціалізація різних країн на виробництві товарів, в яких вони мають абсолютні переваги.

Суть теорії торгівлі або теорії абсолютних переваг А. Сміта, в наступному: країни експортують ті товари, які вони виробляють з меншими витратами (у виробництві яких вони мають абсолютну перевагу), та імпортують ті товари, які продукуються іншими країнами з меншими витратами (у виробництві яких абсолютна перевага належить їх торговим партнерам).

Відповідно до поглядів А. Сміта:

- урядам не слід втручатись у зовнішню торгівлю, вони повинні підтримувати режим відкритих ринків та свободи торгівлі;
- нації, так само як і приватні особи, повинні спеціалізуватись на виробництві тих товарів, у виробництві яких у них є переваги, та торгувати ними в обмін на товари, перевагами у виробництві яких володіють інші нації;
- зовнішня торгівля стимулює розвиток продуктивності праці і шляхом розширення ринку за межі національних кордонів;
- експорт є позитивним фактором для економіки, тому що забезпечує збут надлишку продуктів, які не можуть бути продані на внутрішньому ринку;
- субсидії на експорт є податком на населення та призводять до підвищення внутрішніх цін і тому повинні бути скасовані.

Позитивною стороною теорії абсолютних переваг є те, що вона базується на трудовій теорії вартості та підтверджує переваги поділу праці не тільки на національному, але й на міжнародному рівні.

Недоліком цієї теорії для пояснення сутності торгівлі є те, що вона не відповідає на запитання, чому країни торгують між собою навіть за умови

відсутності абсолютної переваги у виробництві тих чи інших товарів, тобто, коли одна з країн має абсолютні переваги у виробництві всіх товарів.

Теорію абсолютних переваг А. Сміта розвинув Давід Рікардо, довівши, що абсолютні переваги є лише частковим випадком загального правила. Він показав, що торгівля вигідна кожній з двох країн, навіть якщо з них має абсолютні переваги у виробництві обох товарів.

Суть теорії порівняльних переваг у тому, що якщо країни спеціалізуються на виробництві тих товарів, які вони можуть виробляти з відносно більш низькими витратами порівняно з іншими країнами (або, інакше кажучи, з меншими альтернативними витратами), то торгівля буде взаємовигідною для обох країн, незалежно від того чи є виробництво в одній з них абсолютно більш ефективним, ніж в іншій.

Загалом, теорія порівняльних переваг:

- вперше описала баланс сукупного попиту та сукупної пропозиції. Хоча і передбачалось, що вартість товару визначається кількістю праці, необхідної для його виробництва, теорія порівняльних переваг показала, що ця вартість насправді визначається співвідношенням сукупного попиту та пропозиції на товар на внутрішньому та на зовнішньому ринках;

- довела існування вигаду від спеціалізації та торгівлі для усіх країн-учасниць, а не тільки для однієї країни за рахунок того, що інші зазнають втрат;

- дозволяє здійснювати зовнішньоекономічну політику на науковому фундаменті.

Недоліки теорії порівняльних переваг випливають із тих припущень, на яких вона базується. Тому при застосуванні теорії порівняльних переваг для аналізу зовнішньоекономічних відносин, необхідно брати до уваги, що вона:

- не враховує транспортних витрат;
- ігнорує вплив зовнішньої торгівлі на розподіл доходів всередині країни, коливання цін та заробітної плати, інфляцію та міжнародний рух капіталу;
- виходить з існування одного фактора виробництва (праці);

- ігнорує існування таких важливих передумов міжнародної торгівлі, як відмінності у наділеності країн факторами виробництва;

- виходить із передумови повної зайнятості, тобто, робітники однієї галузі одразу можуть знайти собі роботу в іншій більш продуктивній. Іншими словами, робиться припущення про постійні витрати, і таким чином, ігнорується закон зростаючих витрат;

- не дозволяє пояснити торгівлю між приблизно однаковими за економічним розвитком країнами, жодна з яких не має відносної переваги перед іншою.

Суть теорії розміру країни полягає в тому, що країни з більшою територією зазвичай мають більш різноманітні кліматичні умови та природні ресурси, вони у загальному ближче до економічної самодостатності, ніж малі за розміром країни. Основні складові теорії наступні:

- великі країни порівняно з малими експортують меншу частку виробленої продукції та імпортують меншу частку товарів;

- великі країни, на відміну від малих, мають більш різноманітні ресурси;

- великі країни порівняно з малими мають більш високі транспортні витрати у міжнародній торгівлі;

- великі країни, на відміну від малих, зазвичай можуть здійснювати великосерійне виробництво.

У середині 20-х років шведські економісти-неокласики Елі Хекшер та Бертіл Олін розробили теорію співвідношення факторів виробництва, яка пізніше отримала назву Хекшера-Оліна.

Зміст теорії Хекшера-Оліна полягає, у наступному: товари, які потребують для свого виробництва значних затрат (надлишкових факторів виробництва) та невеликих витрат (дефіцитних факторів), експортуються в обмін на товари, які продукуються з використанням факторів у оберненій пропозиції. Так, у прихованому вигляді експортуються надлишкові фактори та імпортують дефіцитні фактори виробництва. Іншими словами, країни

експортують продукти інтенсивного використання надлишкових факторів та імпортують продукти інтенсивного використання дефіцитних для них факторів.

Країна вважається у надлишку наділеною робочою силою, якщо співвідношення між її кількістю та рештою факторів у неї вище, ніж у решти світу.

Продукт вважається трудомістким, якщо частка витрат на робочу силу у його вартості більше, ніж в інших продуктів.

У 1948 році американський економіст Пол Самуельсон довів теорему вирівнювання цін на фактори виробництва, яка отримала назву теореми Хекшера-Оліна-Самуельсона. Її зміст у тому, що міжнародна торгівля призводить до вирівнювання абсолютних та відносних цін на гомогенні фактори виробництва у торгуючих країнах.

Гомогенний капітал – це капітал, який має однакову продуктивність та ризикованість; гомогенна праця це праця з однаковим рівнем підготовки, освіти та продуктивності; гомогенна земля – це земля з однаковою родючістю, станом ґрунтів тощо.

Згідно з теорією Хекшера-Оліна:

- у країнах спостерігається тенденція експортувати товари, для виробництва яких необхідні відносно рідкісні фактори;
- у міжнародній торгівлі, за відповідних умов, простежується тенденція до вирівнювання «факторних цін»;
- виробництво товарів є результатом використання первісних елементів – факторів виробництва. Класична економічна теорія виділяє три основних фактори: працю, землю та капітал;
- експорт товарів може бути замінений переміщенням факторів виробництва;
- під ціною фактора розуміється винагорода, яку отримує власник фактора за його використання. Для праці – це заробітна плата, для капіталу – процентна ставка, для землі – рента.



Однак, теорія співвідношення факторів виробництва або «Парадокс Леонтьєва» у тому, що трудонасичені країни експортують капіталомістку продукцію, тоді як капіталонасичені – трудомістку. Парадокс Леонтьєва не дає відповіді на численні запитання, а багато інших тестів, враховуючи кваліфікаційний склад робочої сили та інші фактори, охоплюючи великі групи країн, підтвердили справедливність теорії Хекшера-Оліна.

Даний парадокс застерігає від прямолінійного використання теорії Хекшера-Оліна у практиці міжнародної торгівлі. Разом з тим, теорія Хекшера-Оліна разом з доданими пізніше уточненнями залишається одним із головних інструментів аналізу міжнародної торгівлі та її впливу на розподіл та перерозподіл доходів.

Основні постулати теорії життєвого циклу товару полягають в наступному:

- теорія міжнародного життєвого циклу продукту стверджує, що багато нових виробів спочатку будуть вироблятися у країнах, де ці товари були вивчені та розроблені. Це майже завжди промислово розвинуті країни, причому на США останнім часом припадала значна частка, хоча Японія та Німеччина змогли перегнати США, спеціалізуючись на певних видах продукції;

- протягом життєвого циклу товару, який складається із чотирьох етапів (впровадження, зростання, зрілість та занепад), виробництво прямує до більшої капіталомісткості та переміщується до інших країн;

- теорія не поширюється на деякі групи товарів та майже на всі вироби транснаціональних корпорацій;

- теорія міжнародного життєвого циклу продукту лише стверджує, що якщо наукові дослідження та розробки перестають бути вирішальним фактором порівняльної переваги, виробництво переміститься у країни, які мають порівняльну перевагу по інших елементах витрат, наприклад, некваліфікованої праці.

Основні постулати теорії подібності країн або теорії перехресного попиту такі:

- згідно теорії подібності країн, значна частка обсягу міжнародної торгівлі у наш час припадає на торгівлю виробами між промислово розвинутими країнами, тому що у них є подібні сегменти ринку;

- теорія пояснює міжнародну торгівлю не з боку пропозиції товарів, а з боку попиту на них;

- торгівля між двома країнами буде здійснюватися тими товарами, якість яких приблизно однакова;

- чим більше людей у торгуючих країнах мають однакові доходи, тим вищий рівень торгівлі.

Відповідно до теорії конкурентних переваг М. Портера, міжнародний успіх країни в певній галузі полягає у чотирьох властивостях країни, які носять загальний характер та формують середовище, у якому конкурують місцеві фірми. Це середовище може сприяти утворенню конкурентної переваги, а може і перешкодити цьому. Основними постулатами даної теорії є:

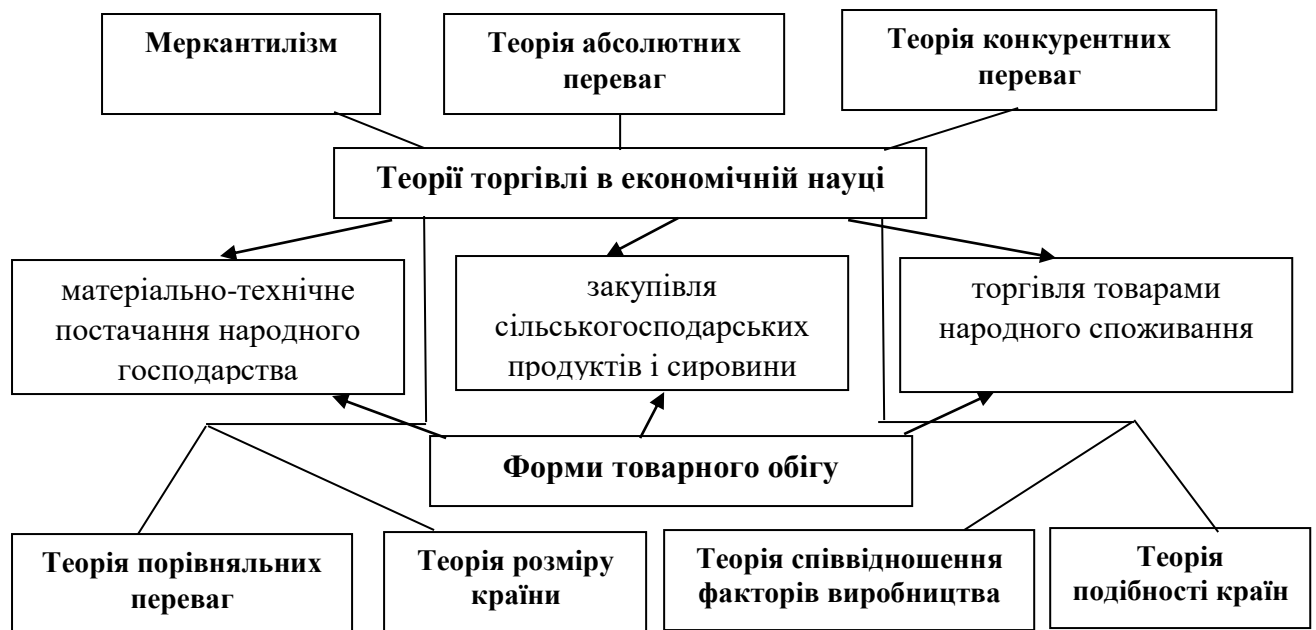
- чотирма головними параметрами (детермінантами) конкурентної переваги країни є такі фактори і умови: умови попиту, споріднені та обслуговуючі галузі, стратегія фірми та конкуренція;

- теорія конкурентних переваг показує взаємодію чотирьох детермінантів, об'єднаних у національний «ромб», від яких залежить конкурентоспроможність країни на світових ринках;

- детермінанти національної конкурентоспроможності представляють собою комплексну систему, яка перебуває у стані розвитку, при цьому детермінанти постійно впливають одна на одну;

- підтримка конкурентоспроможності у галузі на високому рівні є результатом «самопідсилюючої» взаємодії переваг відразу у декількох сферах, що визначає середовище, яке іноземним конкурентам важко відтворити [67].

Таким чином, описані вище теорії описують переваги та недоліки здійснення обміну, в т.ч. й міжнародного, вплив суб'єктивних і об'єктивних чинників на розвиток торгівлі й публічних закупівель (рис. 1.2).



**Рис. 1.2. Економічні теорії розвитку торгівлі [авторське узагальнення]**

В умовах сьогодення торгівля – це форма економічного зв'язку між виробництвом і споживанням, що здійснюється безпосередньо ринком. Товарний обіг має три форми:

- матеріально-технічне постачання народного господарства;
- закупівля сільськогосподарських продуктів і сировини;
- торгівля товарами народного споживання.

На макроекономічному рівні товарний обіг виступає як об'єктивна необхідність процесу відтворення. Якщо товари не будуть реалізовані, то виробництво не відшкодує свої витрати, не будуть вивільнені вкладені у товари грошові засоби. Торгівля сприяє реалізації виробленого суспільством сукупного суспільного продукту за певний період. Нормальне функціонування сфери товарного обігу означає, що потреби населення задовольняються.

Торгівля здійснює обіг товарів народного споживання. За своїм матеріальним змістом торгівля є самостійною галуззю народного господарства й представляє обмін одного виду праці – товарів, на інший еквівалент – гроші.

Торгівля є однією з наймогутніших галузей економіки будь-якої держави як за обсягом діяльності, так і за чисельністю зайнятого в ній персоналу, а підприємства цієї галузі є найбільш масовими.

Торгівля, реалізуючи вироблену продукцію, звільняє виробників від цієї функції (або зводить її до мінімуму) і забезпечує процес просування товару від виробника до споживача.

Торгівля є найважливішою сферою формування і стабілізації споживчого ринку, координуючою ланкою в системі міжгалузевих, регіональних та міжрегіональних зв'язків, дієвим механізмом задоволення соціальних потреб.

На сучасному етапі розвитку держави передбачається функціонування торгівлі на основі наступних принципів:

- організаційно-господарська незалежність;
- відкритість (доступність торговельних послуг для всіх споживачів, пріоритетне врахування їх інтересів, запобігання дискримінації покупців);
- цивілізованість (високий рівень торговельного обслуговування);
- самоокупність (повернення суб'єктами господарювання витрат у процесі торговельної діяльності, запобігання банкрутству і фінансової неплатоспроможності підприємств);
- конкурентоспроможність суб'єктів господарювання;
- урегульованість (відповідне реагування торговельної сфери на вплив координуючих і коригуючих зовнішніх факторів через систему правових, науково-технічних, інвестиційних, соціально-політичних та інших механізмів державного регулювання);
- контрольованість – попередження і профілактика порушень та зловживань.

Важливе значення торгівлі в тому, що вона сприяє особистій матеріальній зацікавленості людей у підвищенні продуктивності праці, в збільшенні виробництва, в більш повному задоволенні потреб.

Торгівля виконує наступні функції:

- 1) доведення товарів до споживачів;

- 2) продовження процесу виробництва у сфері товарного обігу (сортуння, комплектування, пакування);
- 3) зміна форм вартості з товарної на грошову;
- 4) надання торгових послуг населенню в процесі реалізації товарів [67].

Таким чином, торгівля активно розвивалася в результаті суспільного поділу праці та започаткувала перші «публічні закупівлі» в Київській Русі у вигляді торжку і ярмарків. При цьому ще у XVIII ст. були прийняті перші документи щодо регламентації таких торгів, а саме Регул провіантського правління. Торгівля, як і ремесло, регламентувалася численними правилами, які захищали інтереси невеликих торговців та були прототипом сучасного законодавства з проведення конкурсних торгів.

Економічні теорії торгівлі (меркантилізм, теорія абсолютних переваг, теорія конкурентних переваг, теорія порівняльних переваг, теорія розміру країни та теорія подібності країн) пояснюють її зміст, найбільш прибуткові форми товарного обігу, що важливо для забезпечення активного платіжного балансу України. В Україні торгівля й публічні закупівлі є рушійною силою економічного розвитку, важливою сферою внутрішніх та міжнародних економічних відносин.

## **1.2. Сутність та особливості функціонування публічних закупівель в Україні**

Механізм здійснення публічних закупівель в Україні регламентується Законом України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII [62]. Цим нормативно-правовим актом визначені правові й економічні засади закупівель товарів, робіт та послуг з метою забезпечення потреб держави, її територіальних громад і об'єднаних територіальних громад, приведення законодавства України до вимог Європейського Союзу на виконання Угоди про

асоціацію між Україною та Європейським Союзом і Європейським співтовариством [62].

Відповідно закону, публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, визначеному законодавством. При цьому предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі або в межах проведення спрощеної закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах (у разі застосування переговорної процедури закупівлі). Важливо, що предмет закупівлі визначається замовником із застосуванням Єдиного закупівельного словника, затвердженого у встановленому законодавством порядку [62].

У свою чергу товари – це продукція, об'єкти будь-якого виду та призначення, у тому числі сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому і газоподібному стані, а також послуги, пов'язані з постачанням таких товарів, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих товарів.

Роботи – це розроблення проектної документації на об'єкти будівництва, науково-проектної документації на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування, будівництво нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та реставрація існуючих об'єктів і споруд виробничого та невиробничого призначення, роботи з нормування в будівництві, геологорозвідувальні роботи, технічне переоснащення діючих підприємств та супровідні роботам послуги, у тому числі геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро- і супутникова фотозйомка та інші послуги, що включаються до кошторисної вартості робіт, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих робіт.

Послуги – це будь-який предмет закупівлі, крім товарів і робіт, зокрема транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове

обслуговування, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт [62].

До замовників, які здійснюють публічні закупівлі, належать:

1) державні органи (законодавча, виконавча та судова влада) та державні правоохоронні органи, органи Автономної Республіки Крим, місцеві органи влади, об'єднання територіальних громад;

2) Пенсійний фонд України, цільові страхові фонди для страхування від тимчасової непрацездатності, нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, медичного страхування та страхування на випадок безробіття;

3) юридичні особи, що є підприємствами, установами, організаціями та їх об'єднаннями, які задовольняють потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на виробничій чи комерційній основі, якщо дотримано одного з таких критеріїв: суб'єкт господарювання є розпорядником або отримувачем бюджетних коштів; більшість голосів у вищому органі юридичної особи належить державним органам чи органам місцевого самоврядування або іншим замовникам; у статутному капіталі юридичної особи державна або муніципальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50%;

4) юридичні особи або суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють діяльність в одній або декількох окремих сферах господарської діяльності відповідно до положень законодавства: частку більше, ніж 50 % у статутному капіталі мають державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування або інші замовники або такі органи влади або інші замовники мають більшість голосів у вищому органі юридичної особи або право призначати більше половини виконавчого органу або наглядової ради юридичної особи; існування спеціальних або ексклюзивних прав - прав, що надаються в межах компетенції державного органу чи місцевого самоврядування на підставі будь-якого нормативно-правового акта та / або акта індивідуальної дії, що обмежує здійснення діяльності у сферах, визначених

законодавством, однією або декількома особами, що суттєво впливає на здатність інших осіб до здійснення діяльності в цих сферах.

Діяльність у конкретних сферах діяльності - це діяльність, що здійснюється щонайменше в одній із таких сфер:

1) надання транспортних послуг, розподілу, зберігання (закачування, збору) та постачання природного газу третім особам (замовникам), надання послуг з видобутку природного газу та установки LNG;

2) забезпечення виробництва, транспортування та постачання теплової енергії споживачам;

3) забезпечення виробництва, передачі, розподілу, купівлі-продажу, постачання електроенергії споживачам;

4) забезпечення виробництва, транспортування та постачання питної води, забезпечення функціонування централізованої системи водовідведення;

5) проведення зрошення, осушення та осушувально-зволожувальних меліоративних заходів;

6) надання послуг у сфері використання інфраструктури залізничного транспорту загального користування, комунального електротранспорту, включаючи метро, послуг для перевезення пасажирів автобусами в містах;

7) надання послуг на автовокзалах, в портах, аеропортах, аеронавігаційне обслуговування рейсів повітряних суден;

8) надання поштових послуг;

9) розробка нафти і газу, вугілля та інших видів твердого палива, видобуток сирої нафти, вугілля та інших видів твердого палива [62].

З економічної точки зору, публічні закупівлі здійснюються через акумулювання державою коштів платників податків та їх перерозподіл з метою забезпечення функцій держави й задоволення потреб суспільства. Підтримуємо думку О.Ф. Скакуна, що економічна сутність механізму публічних закупівель полягає в забезпеченні перерозподілу грошових коштів у формі наділення суспільства певними соціальними (матеріальними) благами. Податки і збори, що надходять від діяльності суб'єктів господарювання і формують фонд



фінансування державних закупівель, повертаються суб'єктам господарювання (населенню) у вигляді плати за розміщення державного замовлення на ті чи інші товари (роботи, послуги). Населення отримує водночас у достатній для споживання кількості ті соціальні (матеріальні) блага, зобов'язання надавати які покладено на державу [69, 18].

Слушною є думка Нагачевського С.В., який під замовником товарів, робіт та послуг у сфері публічних закупівель розуміє державу у вигляді державних органів, а механізм державних закупівель ототожнює з розподілом державою акумульованих громадських коштів на задоволення суспільних потреб та забезпечення функціонування держави [38, с. 387].

До прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII [62], існувало поняття «державні закупівлі», що застосовувалося в економічній та в юридичній літературі, при цьому не розмежовувалися терміни «державні закупівлі» та «державне замовлення». Узагальнення підходів до трактування терміну «публічні закупівлі» наведено в табл. 1.1.

*Таблиця 1.1*

**Трактування терміну «публічні закупівлі» у нормативно-правових актах та спеціальній літературі [авторське узагальнення]**

<b>Автор</b>	<b>Сутність терміну «публічні закупівлі»</b>
Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. [62]	Публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, визначеному законодавством
Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ-1947) у редакції 1994 р. [7]	Державні закупки товарів – це закупки урядовими установами товарів, які купуються для урядових цілей, а не для комерційного перепродажу чи для використання у виробництві товарів для комерційного продажу
Генеральна угода про торгівлю послугами (ГАТС-1994) у редакції 1994 р. [8]	Державні закупки послуг – це закупка послуг державними установами для визначених урядом завдань і які не є метою комерційного перепродажу або метою використання при поставках послуг для комерційної реалізації
В. В. Смирчинський [70]	Публічні закупівлі – це спосіб державного регулювання економіки, що передбачає формування на договірній основі складу та обсягу товарів (робіт, послуг), які необхідні для задоволення державних потреб та укладання договорів на поставку предмета закупівлі з суб'єктами господарювання
А.О. Олефір [40]	Державні закупівлі – це безперервний процес, що спрямований не лише на ефективне й раціональне використання коштів, але й на створення конкурентного середовища

Автор	Сутність терміну «публічні закупівлі»
Парасій-Вергуненко І. М. [42]	Державні закупівлі – це система замовлення державними органами товарів (робіт, послуг), необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника
Н. Ткаченко [73]	Державні закупівлі - це механізм взаємовідносин замовника і учасників угоди з укладення державних контрактів на поставку товарів, надання послуг та виконання робіт переважно на конкурсній основі, відповідно до бюджетних асигнувань на потреби держави
Хорунжак Н.М. [78]	Державне замовлення (англ. government order) – це механізм державного регулювання економіки, основою якого є формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції або робіт, необхідних для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (робіт) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їхньої форми власності
О. Шатковський [83]	Державне замовлення – це придбання виробів, товарів та надання послуг центральними, регіональними і місцевими адміністраціями, державними органами, а в галузі транспорту, телекомунікацій, енергетики і водопостачання – компаніями, що діють за спеціальними або ексклюзивними правами
Ю.О. Голуб [9]	Державні закупівлі є результатом поєднання двох понять, де друге вказує безпосередньо на процес – закупівля, а перше – на суб'єкт його здійснення – держава
А.М. Бровдій [3]	Державна закупівля – це ринкова операція, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма заінтересованими постачальниками товарів або послуг на ринок»
О.О. Критенко [30]	Державні закупівлі – певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики
О.С. Мельников [35]	Державна закупівля – це придбання (у тому числі в порядку централізованої закупівлі) на конкурентній основі замовником товарів, робіт і послуг, відповідно до річного плану закупівель, за державні кошти, у порядку, встановленому законом, з метою задоволення суспільних потреб у визначених ресурсах і забезпечення розв'язання інших завдань державної соціально-економічної політики
Хорунжак Н.М. [78]	Публічні закупівлі товарів, робіт і послуг є правовим механізмом, який дає змогу державі обрати суб'єктів господарювання, які виконають державне замовлення на найбільш вигідних ринкових умовах

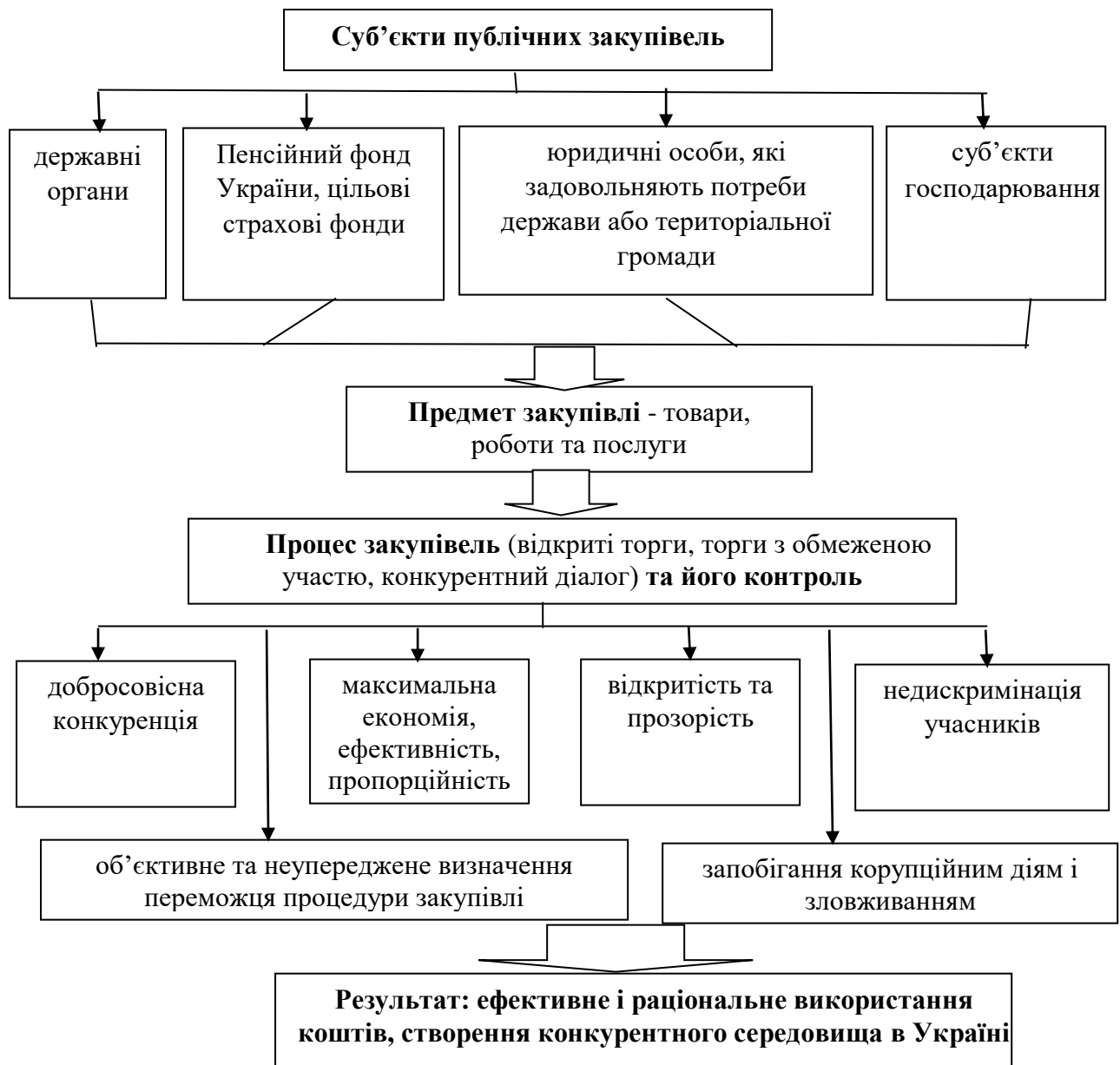
У міжнародній практиці застосовується термін «procurement», що перекладається як закупівлі та означає сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольняти потреби замовника в товарах, роботах, послугах.

Ширше визначення закупівель наводить В. Смиричинський і трактує як конкурентну систему закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності і підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов [70].

Термін «procurement» використовує також Н.С. Шалімова і пояснює його як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів [80].

Так, вище перераховані визначення публічних закупівель зводяться до їх трактування як: сукупності практичних методів і прийомів; соціального інституту державного регулювання економіки; діяльності держави з придбання товарів, робіт і послуг; правового механізму; функції захисту внутрішнього ринку; ринкової операції, що залишає за ринком процес «прийняття рішень»; сукупності дій, які становлять цілісну, врегульовану законодавством процедуру; специфічного інструменту фінансово-правового регулювання; способу реалізації державного замовлення тощо.

На нашу думку, є недостатнім під публічними закупівлями розуміти просто процес придбання товарів, робіт і послуг, а розглядати їх як інструмент найповнішої реалізації функцій держави та створення передумов для ефективного розвитку економіки України. Таким чином, публічні закупівлі – це придбання замовником у вигляді державних установ товарів, робіт і послуг, які необхідні для задоволення державних потреб з метою найбільш ефективного й раціонального використання коштів та створення конкурентного середовища у країні. При цьому систему публічних закупівель в Україні можна зобразити у вигляді рис. 1.3.



**Рис. 1.3. Система публічних закупівель в Україні [авторська розробка]**

Дослідження фахових статей та нормативно-правової бази дає можливість виділити такі ознаки класифікації публічних закупівель: предмет закупівлі, вид закупівлі, конкурентність закупівлі (табл. 1.2).

*Таблиця 1.2*

**Класифікація публічних закупівель [авторська розробка]**

Ознака класифікації	Види публічних закупівель
Предмет закупівлі	Закупівля товарів
	Закупівля робіт (послуг)

*Продовж. табл. 1.2*

<b>Ознака класифікації</b>	<b>Види публічних закупівель</b>
Вид закупівлі	Закупівля у вигляді державного замовлення (медикаменти, озброєння)
	Закупівля у вигляді реалізації певного проекту
Конкурентність закупівлі	Конкурсні закупівлі
	Неконкурсні (неконкурентні) закупівлі

Загалом, у системі публічних закупівель України держава є надійним ринком збуту для підприємств і організацій, фізичних- осіб – підприємців, що представляють різноманітні сектори національної економіки. Держава, як правило, не тільки фінансує, а й організовує виробництво окремих груп товарів і послуг. При цьому завдання, які поставлені перед державою в ході розподілу суспільних коштів полягають в наступному:

- придбання матеріальних благ і послуг, надання яких здійснюється державою в силу історичних та національних традицій;
- придбання матеріальних благ і послуг, спрямованих на зміцнення безпеки та обороноздатності;
- організація ефективної соціальної політики в галузі охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування населення.

Державні витрати, крім організації функціонування державних відомств, установ, а також субсидування і різних компенсацій, спрямовані на реалізацію деяких суспільно важливих функцій покривають закупівлю певних соціально важливих благ, наприклад, наукові дослідження, охорону здоров'я. Основні функції публічних закупівель узагальнено в табл. 1.3.

З точки зору впливу публічних закупівель на економіку системи розміщення державного замовлення, вони характеризують наступними особливостями:

- фінансування суспільних потреб у деяких видах товарів, робіт, послуг проводиться за рахунок коштів платників податків, де держава виступає як посередник між споживачем і виробником матеріальних благ;

- державне замовлення не спрямоване на отримання матеріальних вигод і збільшення дохідної частини бюджету – реалізація (розподіл) товарів, робіт, послуг для державних потреб спрямована на задоволення суспільних потреб і здійснення державних функцій;

- підвищення витрат держави на державне замовлення опосередковано призводить до закріплення за державою статусу повноцінного учасника економічних відносин [62].

*Таблиця 1.3*

**Основні функції державних закупівель в Україні [30, с. 25]**

<b>Найменування функції</b>	<b>Галузь реалізації</b>
Відтворювальна	реалізується в процесі організації суспільного виробництва і регулювання його масштабів
Інвестиційна	реалізується у вигляді цільового довгострокового фінансування
Інноваційна	реалізується в процесі впровадження наукових, теоретичних і науково-практичних, науково-дослідних робіт у виробництво товарів і послуг
Захисна	реалізується в політиці підтримки вітчизняного виробника і забезпечення державної безпеки
Регулююча	реалізується при ціновому регулюванні, координації коопераційних зв'язків при виробництві необхідних товарів і послуг, підтримки і розвитку конкуренції між претендентами на отримання від держави підяду на виробництво необхідних товарів і послуг, а також забезпеченні якості та конкурентоспроможності товарів, що випускаються, наданих послуг, а також суміжних виробничих процесів
Соціальна	реалізується при створенні робочих місць, забезпеченні зайнятості в тому чи іншому регіоні, місті; забезпечення підготовки та перепідготовки фахівців; контролі над трудовими ресурсами: регламентуванні умов праці найманих працівників, підтримання їх здоров'я
Контрольна	реалізується при контролі витрачання бюджетних коштів

Найпоширеніша форма розміщення державного замовлення – відкриті конкурентні торги, тобто такий механізм розподілу замовлення на поставку товарів, надання послуги або виконання роботи, що здійснюється відповідно до заздалегідь оголошених умов, які передбачають залучення до певного терміну на принципах змагання (шляхом відкритого конкурсу, аукціону) пропозицій від декількох учасників торгів. Крім того, закупівлі можуть здійснюватися із

застосуванням торгів з обмеженою участю, конкурентного діалогу. Можлива спрощена процедура закупівлі. Метою залучення найбільшої кількості учасників є забезпечення найнижчої ціни за оптимальної якості товарів, робіт, послуг, тобто ефективний відбір постачальника.

Крім того, у сфері публічних закупівель відповідно до норм чинного законодавства функціонують державні органи управління та контролю (Міністерство економіки України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України, Державна фінансова інспекція України, Державна служба статистики України тощо), а також органи громадського контролю.

Стан функціонування публічних закупівель в Україні характеризується позитивною динамікою кількості завершених тендерів, що узагальнено в табл. 1.4. Протягом 2020 р. організаторами закупівель було оголошено 3,736 млн закупівель, з яких успішно завершено 3,545 млн, що на 65,08% більше, ніж у 2019 р.

*Таблиця 1.4*

**Успішно завершені публічні закупівлі за 2018-2020 р.р. [15, 16]**

Роки	Кількість завершених тендерів (млн)	Кількість лотів (млн)
2020	3, 545	3, 798
2019	1, 238	1, 274
2018	1,084	1, 115

Протягом 2019 р. було оголошено 3,378 млн закупівель, з яких успішно завершено 1,238 млн, що на 14,27 % більше, ніж у 2018 р. Водночас, розподіл кількості завершених закупівель у 2018-2020 р.р. за методами закупівель узагальнено в табл. 1.5.

Слід зауважити, що з конкурентних методів закупівель у 2020 р. найчастіше організатори застосовують спрощені закупівлі (3,11 %) й відкриті торги (2,57 %), у 2019 р. – відкриті торги (6,93 %), у 2018 р. – переговорну процедуру (10,37 %). Кількість звітів про укладені договори у 2020 р. збільшилась і становить більш ніж 86 % від загальної кількості всіх закупівель

у звітному році. Це спричинено, перш за все введенням в дію порядку проведення спрощених закупівель з обов'язковим звітуванням в електронній системі закупівель. Кількість звітів про укладені договори у 2019 р. збільшилась і становить більш ніж 77 % від загальної кількості всіх закупівель у цьому році.

Таблиця 1.5

**Кількість завершених публічних закупівель у розрізі методів  
закупівель за 2018-2020 р.р. [15, 16]**

Методи закупівель	Кількість тендерів у 2018 р., шт.	Частка від загальної кількості тендерів у 2018 р., %	Кількість тендерів у 2019 р., шт.	Частка від загальної кількості тендерів у 2019 р., %	Кількість тендерів у 2020 р., шт.	Частка від загальної кількості тендерів у 2020 р., %
Процедура звітування про укладений договір	783 737	22,35	958 937	77,46	3 062 568	86,39
Переговорна процедура	48 866	10,37	53 934	4,36	30 925	0,87
Відкриті торги	78 322	9,6	85 840	6,93	91 053	2,57
Закупівля за рамковою угодою	-	-	-	-	446	0,01
Спрощені закупівлі	-	-	-	-	110 300	3,11
Конкурентний діалог	48 866	10,37	53 934	4,36	33	0,001
Всього	1 084 243	100,00	1 238 000	100,00	3 545 097	100,00

Необхідно звернути увагу, що кількість договорів, які укладаються на суму від 0 до 50 000 грн в 2020 р. в порівнянні із 2019 р. зросла у 3,6 рази, кількість договорів, укладених на суму від 50 000 до 200 000 грн, навпаки, зменшилась на 26 %, на суму понад 1 000 000 грн - зменшилась на 7%. Значне збільшення кількості укладених договорів на суму до 50 тис грн пов'язано із змінами в законодавстві, а саме з оприлюдненням в електронній системі закупівель договору про закупівлю.



У 2020 р. кількість активних замовників в порівнянні з попереднім роком зросла на 23,81% і склала – 37 905. Найбільша кількість замовників була зосереджена в Київській - 3 549, Дніпропетровській – 3 140, Львівській – 2 422, Донецькій - 2 289 та Одеській - 2 041 областях України. При цьому 23,55% замовників протягом року провели від 1 до 10 закупівель, 11,27% – від 11 до 20 закупівель, від 20 до 100 закупівель було проведено 36,34% замовниками і більше 100 закупівель на рік провели 28,85% замовників.

Впродовж 2020 р. збільшилась і кількість учасників закупівель, яка склала 246 241 суб'єктів, що в порівнянні з минулим роком становить 35,04%. Найбільша їх кількість прийняла участь у процедурах відкритих торгів (41 357 учасників), спрощених закупівлях (35 558 учасника).

Протягом 2020 р. участь в публічних закупівлях України взяли 593 учасники з 43 країн світу. Частка договорів укладених з іноземними учасниками від загальної кількості склала - 0,02 % на суму понад 32 млрд грн. Топ 5 країн за кількістю укладених договорів наступні: Чехія – 71, Велика Британія – 70, Польща – 63, Німеччина – 60, Швейцарія – 55.

Таким чином, у чинному законодавстві тривалий час не розмежовувалися терміни «державні закупівлі» та «державне замовлення». З іноземної мови «procurement» перекладається як закупівлі та означає сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольняти потреби замовника в товарах, роботах, послугах. В Україні визначення публічних закупівель є дискусійними та зводяться до їх трактування як певних методів і прийомів; правового механізму; ринкової операції; способу реалізації державного замовлення тощо. Доцільно трактувати публічні закупівлі як придбання замовником у вигляді державних установ товарів, робіт і послуг, які необхідні для задоволення державних потреб з метою найбільш ефективного й раціонального використання коштів та створення конкурентного середовища у країні. Виділяють наступні форми розміщення державного замовлення: відкриті конкурентні торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог, при цьому можлива спрощена процедури закупівлі.

Стан функціонування публічних закупівель в Україні характеризується позитивною динамікою, при цьому збільшується кількість учасників закупівель, що свідчить про зручність, прозорість та відкритість електронної системи закупівель. Разом з тим, обов'язковість застосування спрощеної закупівлі вартістю від 50 тис грн в знижує бар'єри для участі у публічних закупівлях малого та середнього бізнесу.

### **1.3. Нормативно-правова база щодо здійснення публічних закупівель та їх державного й громадського контролю**

З моменту набуття Україною незалежності процес формування національного законодавства про публічні закупівлі став динамічним. Державне замовлення діє в Україні з 1989 р. та було введено колишніми союзними органами управління з метою вдосконалення директивного планування, перетворення централізованих методів керівництва. У радянському законодавстві механізм формування і доведення до виконавців державних замовлень був недосконалим. Порядок формування державних замовлень у 1989-1990 рр. регулювався Тимчасовим положенням про порядок формування державних замовлень, затвердженим Постановою Ради Міністрів СРСР від 25.07.1988 р., відповідно до якого склад державних замовлень на 1990 р. повинен був бути доведений до міністерств, відомств, Рад міністрів союзних республік і міжгалузевих державних об'єднань за десять місяців до початку планового періоду.

Поняття «державні замовлення» було вперше вжито у Держплані СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 р. Головною причиною введення цієї економічної категорії було те, що вже з середини 80-х років Держплан СРСР у масштабах усього народногосподарського комплексу не міг повністю збалансувати планові завдання з виробництва продукції із наявними матеріальними ресурсами. Він змушений був здійснити кроки в

напрямку децентралізації існуючої системи. Неспроможність забезпечення народногосподарських планів зумовила появу державного замовлення, яке охопило 70–80 % загальних обсягів народного господарства і повністю забезпечувалося матеріальними ресурсами. Така ідеологія щодо державного замовлення існувала до 1993 р., включаючи перші роки незалежності України.

Починаючи з 1993 р., коли система централізованого планування виробництва і розподілу матеріально-технічних ресурсів поступово втрачала свою дієздатність і адекватність економічній ситуації, трансформувались і функції державного замовлення. Вона все більше втрачала властивості абсолютного державного регулятора у виробництві продукції та послуг і перетворювалася на засіб забезпечення потреб у матеріальних ресурсах, продукції, роботі і послугах споживачів, що утримуються за рахунок державного бюджету. Це знайшло своє відображення у щорічних указах Президента України до 1996 р. про державний контракт та державне замовлення. Крім того, була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні» від 21.10.1993 р. № 871, що дала початок проведенню міжнародних торгів і впорядковувала здійснення на конкурсних засадах закупівель товарів (робіт, послуг) винятково іноземного походження для задоволення державних потреб України.

Об'єктивні зміни в принципових підходах до формування й розміщення державних замовлень були зафіксовані в Законі України «Про поставки продукції для державних потреб» від 22.12.1995 р. № 493/95-ВР, а також у відповідній Постанові Кабінету Міністрів України «Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» від 29.02.1996 р. № 266, а саме наведено перелік державних замовників, гарантом за зобов'язаннями яких є Кабінет Міністрів України, також вказано функції замовників і їх обов'язки, джерела фінансування замовлень і порядок контролю за їх використанням, встановлено

стимулювання виконання поставок і міри відповідальності за невиконання державних контрактів.

Положення Указу Президента щодо процедури розміщення державних замовлень були доповнені Постановою Кабінету Міністрів України «Про Концепцію державного замовлення» від 21.07.1992 р., відповідно до якої державне замовлення могло розміщуватися на підприємствах незалежно від форми власності на договірних, як правило, конкурсних основах.

У Постанові Кабінету Міністрів України «Про порядок організації закупівель продукції для державних потреб» від 28.04.1995р. № 312 було встановлено, що державні закупівлі здійснюються на конкурсній основі, але при цьому сам порядок проведення таких конкурсів не встановлювався.

Загалом, незважаючи на те, що нормативні акти, які регулюють проведення конкурсів (тендерів, торгів) у сфері державних закупівель, набули чинності в 1993 р., вони так і не були надалі прив'язані до вищезгаданих актів. Зважаючи на зміни, що сталися в економіці України, а також у її зовнішньоекономічній політиці, виникла необхідність внесення відповідних змін як в організацію роботи щодо здійснення державних закупівель, так і в законодавчі та нормативні акти з цього питання. У першу чергу, це пов'язано з намірами України інтегруватися в європейські економічні структури та приєднатися до системи ГАТТ/СОТ. Головною умовою для реалізації цих намірів є приведення внутрішнього законодавства України, зокрема з питань публічних закупівель, у відповідність до норм і правил міжнародної торгівлі.

Вимоги Світової організації торгівлі щодо зазначеного питання визначені в Угоді про державні закупівлі СОТ, прийнятій у квітні 1994 року. Ця угода поширюється на будь-який закон, норму чи практику, що стосуються закупівель, включаючи державні закупівлі у сфері послуг. Обов'язковими умовами угоди про державні закупівлі є відсутність дискримінації постачальників, залежно від їх статусу та державної належності, і здійснення закупівель на конкурсній основі із забезпеченням прозорості на кожній стадії торгів (тендерів) на вимогу будь-кого з постачальників.

У рамках реалізації заходів щодо вдосконалення системи державних закупівель в Україні та з метою наближення діючих процедур розміщення державних замовлень до передбачених вимогами системи Світової організації торгівлі у 1997-1998 р.р. були прийняті постанови Кабінету Міністрів України «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» від 28.06.1997 р. № 694 та «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» від 24.09.1997 р. № 1058. Перша з вищезгаданих постанов визначала загальні процедури здійснення державних закупівель центральними та місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, що здійснюють закупівлю продукції за рахунок коштів державного бюджету або іноземних кредитів, що залучаються під гарантію Кабінету Міністрів України шляхом проведення торгів (тендерів). Друга постанова була прийнята з метою впорядкування закупівель товарів, робіт, послуг вартістю понад 10000 гривень, шляхом встановлення єдиного для державних структур всіх рівнів порядку здійснення закупівель та контролю за використанням коштів державного бюджету. Правила здійснення державних закупівель, визначені згаданими постановами, переважно відповідали міжнародним вимогам, однак, враховуючи важливість регулювання державних закупівель, об'єктивно виникла необхідність закріплення цього регулювання на законодавчому рівні.

Загальноправові і економічні засади здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів з метою створення конкурентного середовища, забезпечення прозорості процедур закупівель і досягнення оптимального і раціонального використання державних коштів встановлював Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 р. Цей закон не встановлював мінімальної суми, від якої необхідно застосовувати процедури закупівель. Подальшими змінами і доповненнями були встановлені порогові величини, які

застосовувалися до всіх закупівель товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснювалися за рахунок державних коштів за умови, що вартість закупівлі товару, послуги прирівнюється або перевищує суму еквівалентну 30 тис. грн., а робіт – 300 тис. грн.

З 02.04.2008 р. регулювання в сфері державних закупівель здійснювалося відповідно до Тимчасового положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274. Однак, рішенням Конституційного Суду України від 09.10.2008 р. № 22-рп/2008 її було визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною). Це рішення фактично призвело до того, що система державних закупівель залишилась без правового регулювання. З метою врегулювання відносин у сфері державних закупівель Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 17.10.2008 р. № 921, якою затверджено Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. Однак у зв'язку з тим, що ця постанова фактично дублювала зміст постанови, яка визнана неконституційною, та містила низку положень, які потребували удосконалення, Міністерство економіки підготувало нову редакцію цього документу, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19.11.2008 р. № 1017.

На зміну відміненому Закону України «Про здійснення державних закупівель» було прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII, відповідно до якого визначаються особливості державного регулювання та контролю у сфері закупівель, загальні умови здійснення закупівлі, порядок здійснення відкритих торгів та торгів з обмеженою участю, умови застосування переговорної процедури закупівлі, відповідальність у сфері публічних закупівель тощо [36].

На виконання ст. 152 Угоди про асоціацію розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175-р затверджено Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») [72] і план заходів. Стратегія передбачає п'ять основних напрямів реформування системи

публічних закупівель: гармонізація національного законодавства з правилами Європейського Союзу шляхом імплементації положень директив ЄС до національного законодавства; розвиток інституційної структури, вдосконалення й оптимізація функцій контролюючих органів; розвиток електронних закупівель; навчання та професіоналізація у сфері державних закупівель; міжнародне співробітництво у сфері державних закупівель. Вона містить мету, напрями, завдання та очікувані результати, серед яких: функціонування ефективної системи публічних закупівель, що відповідає міжнародним стандартам прозорості, доступності, стабільності та конкурентності; приведення законодавства України у сфері публічних закупівель у відповідність з вимогами директив ЄС та Угоди СОТ; функціонування електронних закупівель в Україні; зниження рівня корупції у сфері публічних закупівель; підвищення рівня довіри бізнесу і суспільства до системи публічних закупівель; оптимізація витрати у системі публічних закупівель на основі централізації та збалансованого підходу до децентралізації системи публічної закупівлі, широкого застосовування рамкових угод, електронних засобів, професіоналізації та розвитку інституційної структури публічних закупівель [72].

Правову основу адміністративного інституту публічних закупівель також становлять Конституція України від 28.06.1996 р. [26] та постанови Кабінету Міністрів України, серед яких Постанова «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24.02.2016 р. № 166. Нею визначаються вимоги до функціонування електронної системи закупівель, регламентована процедура проведення авторизації електронних майданчиків, описані умови підключення та випадки відключення електронних майданчиків від електронної системи закупівель, розглянуті вимоги до електронних майданчиків та відповідальність операторів авторизованих електронних майданчиків [26].

Опосередковано на процес здійснення публічних закупівель впливають норми чинних нормативно-правових актів, серед яких:

- Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI (порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, та інформації, що становить суспільний інтерес) [49];

- Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII (функціонування системи запобігання корупції в Україні, застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень) [51];

- Закон України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. № 3855-XII (суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречування, розсекречування матеріальних носіїв та охорона державної таємниці) [48];

- Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. № 2210-III (обмеження монополізму в господарській діяльності, забезпечення ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин) [58];

- Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV (організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів) [50].

Відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-XII, Антимонопольний комітет України є органом оскарження у сфері публічних закупівель. Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

2) контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної



конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель;

6) проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції [47].

У свою чергу, наказом бувшого Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про утворення комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення / відключення до / від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель» від 15.03.2016 р. № 440 утворено комісію із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків [65].

Відповідно до наказу бувшого Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 17.03.2016 р. № 454 визначені правила визначення замовником предмета закупівлі із застосуванням показників цифр основного словника національного класифікатора України ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник», затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23.12.2015 р. № 1749 [53].

Згідно з наказом бувшого Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про визначення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель та забезпечення його функціонування» від 18.03.2016 р. № 473, веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель, визначено інформаційно-телекомунікаційну систему «Prozorro» за адресою в мережі Інтернет: [www.prozorro.gov.ua](http://www.prozorro.gov.ua).

Наказом бувшого Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 18.03.2016 р. № 477 визначається процедура розміщення інформації про публічні закупівлі, яка оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу у складі електронної системи закупівель, подання документів, звернень та скарг, одержання повідомлень через електронну систему закупівель.

Відповідно до наказу бувшого Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження примірної тендерної документації» від 13.04.2016 р. № 680, визначаються особливості заповнення тендерної документації, підготовки, подання та розкриття тендерної пропозиції, її оцінки, оформлення результатів торгів та укладання договору про закупівлі [55].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 631 визначає особливості організації та проведення перевірок публічних закупівель та оформлення результатів такої перевірки [54].

Наказом Державного підприємства «Прозорро» «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі»» від 19.03.2019 р. № 10 визначається порядок використання електронної системи закупівель під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору, або оприлюднення звіту про укладені договори в системі електронних закупівель [52].

Таким чином, з часів розпаду СРСР та впродовж років незалежності України нормативно-правова база щодо публічних закупівель вдосконалювалася та приводилася у відповідність до міжнародних вимог. Однак в умовах сьогодення існують протиріччя та розбіжності між нормативно-

правовими актами уповноважених органів різних рівнів, що здійснюють державне регулювання та контроль у цій сфері. Для успішної реалізації реформи у сфері публічних закупівель, на нашу думку, необхідно налагодити активний взаємозв'язок між замовниками, учасниками та електронними майданчиками як активними користувачами електронної системи закупівель, максимально спростити процедуру здійснення закупівель та звітування.

## **Висновки за розділом 1**

Вивчення теоретичних основ здійснення публічних закупівель в Україні дає підстави для наступних висновків.

1. Торгівля активно розвивалася в результаті суспільного поділу праці та започаткувала перші «публічні закупівлі» в Київській Русі у вигляді торжку і ярмарків. У XVIII ст. були прийняті перші документи щодо регламентації таких торгів, а саме Регул провіантського правління. Торгівля, як і ремесло, регламентувалася численними правилами, які захищали інтереси невеликих торговців та були прототипом сучасного законодавства з проведення конкурсних торгів.

2. Економічні теорії торгівлі (меркантилізм, теорія абсолютних переваг, теорія конкурентних переваг, теорія порівняльних переваг, теорія розміру країни та теорія подібності країн) пояснюють її зміст, найбільш прибуткові форми товарного обігу, що важливо для забезпечення активного платіжного балансу України. В Україні торгівля й публічні закупівлі є рушійною силою економічного розвитку, важливою сферою внутрішніх та міжнародних економічних відносин.

3. Публічні закупівлі виконують функції: відтворювальна, інвестиційна, інноваційна, захисна, регулююча, соціальна та контрольна.

4. З іноземної мови «procurement» перекладається як закупівлі та означає сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно

задовольняти потреби замовника в товарах, роботах, послугах. В Україні визначення публічних закупівель є дискусійними та зводяться до їх трактування як певних методів і прийомів; правового механізму; ринкової операції; способу реалізації державного замовлення тощо. Доцільно трактувати публічні закупівлі як придбання замовником у вигляді державних установ товарів, робіт і послуг, які необхідні для задоволення державних потреб з метою найбільш ефективного й раціонального використання коштів та створення конкурентного середовища у країні.

5. Виділяють наступні форми розміщення державного замовлення: відкриті конкурентні торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог.

6. Стан функціонування публічних закупівель в Україні характеризується позитивною динамікою, при цьому збільшується кількість учасників закупівель, що свідчить про зручність, прозорість та відкритість електронної системи закупівель. Разом з тим, обов'язковість застосування спрощеної закупівлі вартістю від 50 тис грн в знижує бар'єри для участі у публічних закупівлях малого та середнього бізнесу.

7. Вперше поняття «державні замовлення» було вжито у Держплані СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 р. Обов'язковими умовами угоди про державні закупівлі є відсутність дискримінації постачальників, залежно від їх статусу та державної належності, і здійснення закупівель на конкурсній основі із забезпеченням прозорості на кожній стадії торгів (тендерів) на вимогу будь-кого з постачальників.

8. Стратегія реформування системи публічних закупівель передбачає п'ять основних напрямів реформування системи публічних закупівель: гармонізація національного законодавства з правилами Європейського Союзу шляхом імплементації положень директив ЄС до національного законодавства; розвиток інституційної структури, вдосконалення й оптимізація функцій контролюючих органів; розвиток електронних закупівель; навчання та професіоналізація у сфері державних закупівель; міжнародне співробітництво у сфері державних закупівель.

9. З часів розпаду СРСР та впродовж років незалежності України нормативно-правова база щодо публічних закупівель вдосконалювалася та приводилася у відповідність до міжнародних вимог. Однак існують протиріччя та розбіжності між нормативно-правовими актами уповноважених органів, що здійснюють державне регулювання та контроль у цій сфері. Для успішної реалізації реформи у сфері публічних закупівель необхідно налагодити активний взаємозв'язок між суб'єктами системи закупівель, максимально спростити процедуру здійснення закупівель та звітування.

## РОЗДІЛ 2

### ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

#### **2.1. Порядок планування та здійснення публічних закупівель в КП «Дніпровський електротранспорт» Дніпровської міської ради**

Планування закупівель в Україні здійснюється відповідно до норм Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII [62] на підставі реальної потреби у товарах, роботах і послугах. Планові закупівлі є складовою частиною річного плану закупівель, які оприлюднюються в електронній системі закупівель впродовж 5 робочих днів з дня затвердження річного плану та внесення змін до нього.

Комунальне підприємство «Дніпровський електротранспорт» Дніпровської міської ради у 2019 р. мало намір використати частину коштів позики, наданої Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) для фінансування проекту оновлення тролейбусного парку м Дніпро, що було відображено у річному плані закупівель.

Покупець (замовник) запрошував підрядників до подачі заявок на участь в торгах за договором, що фінансується з коштів кредиту по контракту №EBRD-2018-1 (12-метрові тролейбуси (поставка на умовах DDP Дніпро)):

- Лот 1 - Поставка 32 нових низькопольних тролейбусів з системою автономного ходу не менше 500 м на базі акумуляторів, запасних частин і устаткування для обслуговування і ремонту і супутніх послуг;

- Лот 2 - Поставка 12 нових низькопольних тролейбусів з системою накопичення електроенергії, що забезпечують автономний хід не менше 12 км з можливістю повної підзарядки не більше 20 хвилин від зарядної станції і не більше 30 хвилин від контактної мережі, запасних частин і устаткування для обслуговування і ремонту і супутніх послуг.

При цьому заявки можуть подаватися на один або обидва лоти. Ціну, запропоновану по кожному лоту, слід вказувати окремо. У заявках, поданих на виконання обох лотів, можуть бути запропоновані знижки, наявність яких буде враховуватися в процесі порівняння заявок.

Брати участь в торгах на виконання договорів, що фінансуються з коштів кредиту ЄБРР, мають право компанії будь-якої країни.

При цьому до учасників висуваються кваліфікаційні вимоги:

- учасник конкурсу повинен мати середньорічний оборот за останні 3 (три) роки в обсязі не менше ніж 2,500,000 (два мільйони п'ятсот тисяч) євро в еквіваленті по Лоту №1 і не менше ніж 2,500,000 (два мільйони п'ятсот тисяч) євро в еквіваленті по Лоту № 2;

- учасник конкурсу повинен продемонструвати, що він може отримати або має в своєму розпорядженні ліквідні активи, незакладену нерухомість, кредитні лінії та інші фінансові кошти, що дозволяють йому забезпечити потік грошових коштів для виконання поставок за договором в сумі, що становить не менше 250,000 (двісті п'ятдесят тисяч) євро в еквіваленті по Лоту №1 і 250,000 (двісті п'ятдесят тисяч) євро в еквіваленті по Лоту №2;

- учасник конкурсу повинен мати досвід серійного виробництва (для учасника - виробника тролейбусів) і / або досвід поставки тролейбусів (для учасника - офіційного представника виробника тролейбусів) не менше 1 (одного) року;

- учасник конкурсу повинен мати досвід успішного виконання подібних поставок тролейбусів аналогічних моделей по Лоту №1 в кількості не менше 50 одиниць низькопольних (12 метрових тролейбусів або 18 метрових зчленованих тролейбусів) за останні 3 роки; по Лоту №2 в кількості не менше 70 одиниць низькопольних (12 метрових тролейбусів будь-якої моделі за останні 3 роки, з них не менше 15 одиниць тролейбусів з системою накопичення електроенергії, що забезпечують автономний хід не менше 12 км;

- учасник конкурсу не повинен мати історію систематичного невиконання зобов'язань за останні 3 (три) роки. Стійка тенденція рішень не на користь учасника може привести до відхилення заявки;

- учасник конкурсу повинен бути здатний до виконання зобов'язань з технічного обслуговування, ремонту і забезпечення запчастинами, передбачених в конкурсних документах;

- в разі учасника конкурсу, який пропонує поставити товари за договором, які цей користувач не виготовляє, даний учасник конкурсу може бути уповноважений виробником на поставку таких товарів в країну покупця;

- виробник тролейбусів, що пропонуються учасником в конкурсній заявці, повинен мати сертифікат управління якістю (ISO 9000 або еквівалент);

- учасник повинен задовольняти іншим вимогам, зазначеним у конкурсній документації.

Партнерства юридичних осіб, консорціуми або об'єднання повинні відповідати іншим мінімальним кваліфікаційним критеріям, які зазначені в конкурсній документації.

Оприлюднення КП «Дніпровський електротранспорт» Дніпровської міської ради інформації про закупівлю здійснюється через авторизовані електронні майданчики. Доступ до такої інформації є необмеженим.

Відповідальним за організацію та проведення процедури публічної закупівлі по КП «Дніпровський електротранспорт» Дніпровської міської ради, відповідно до посадової інструкції (додаток А), є начальник відділу моніторингу та організації закупівель.

В КП «Дніпровський електротранспорт» Дніпровської міської ради уповноважена особа, начальник відділу моніторингу та організації закупівель, залучає інших працівників для підготовки тендерної документації. Оскільки фінансування проекту відбувається за участю кредитних коштів, то заключається угода про підготовку кредитного фінансування між Дніпровською міською радою, КП «Дніпровський електротранспорт»



Дніпровської міської ради та Європейським банком реконструкції та розвитку, головний офіс якого знаходиться у Великій Британії (додаток Б).

Весь процес здійснення публічних закупівель є загальнодоступним та проводиться в електронній системі закупівель, при цьому забезпечується належне збереження інформації.

Як раніше зазначалося, публічні закупівлі можуть здійснюватися шляхом застосування таких процедур: відкриті торги; торги з обмеженою участю; конкурентний діалог. Як виняток, замовники можуть застосовувати переговорну процедуру закупівлі.

Конкурсна документація для публічних закупівель тролейбусів має три частини (додаток В):

- порядок здійснення торгів (конкурсу);
- вимоги замовника;
- умови договору та форми документів, що входять у склад договору.

До складу заявки на участь в торгах входять такі документи:

- форма заявки на участь в торгах і додаток до заявки - Заява про добросовісність;
- заповнені форми і відомості, наведені в розділі «Зразки форм заявки на участь в торгах»;
- забезпечення заявки на участь в торгах;
- документ, що засвідчує право особи, яка підписала заявку, на її підписання від імені учасника торгів;
- документальні свідчення прийнятності походження товарів і послуг, що пропонуються учасником торгів;
- документальні свідчення кваліфікації учасника торгів відповідно до вимог розділу «Критерії оцінки заявок і кваліфікаційні вимоги»;
- документальні свідчення відповідності технічної пропозиції учасника торгів вимогам конкурсної документації відповідно відповідно до форм, наведених в розділі «Зразки форм заявки на участь в торгах»;
- інші документи.

Учасники торгів мають право подавати свої заявки на участь в торгах поштою або особисто, також в електронній формі.

В першу чергу, підлягають відкриттю конверти з позначкою "Відгук", при цьому конверти з відповідними заявками не розкриваються і повертаються особі, як учаснику торгів. Потім розкриваються конверти з позначкою "Заміна" і оголошується їх зміст. Вони замінюють собою відповідні заявки, подані раніше, що не розкриваються, а повертаються. Всі інші конверти з заявками на участь а торгах будуть розкриваються по черзі з оголошенням їх змісту:

- найменування учасника торгів;
- ціна виконання договору;
- знижки та способи їх застосування;
- альтернативні пропозиції;
- наявність або відсутність забезпечення заявок;
- інші відомості.

Протокол розкриття конвертів із заявками на участь у торгах, містить як мінімум, такі відомості:

- найменування учасників торгів;
- наявність повідомлень про відкликання, заміни або зміну заявок;
- зазначені в заявках ціни виконання договору по кожному лоту, включаючи всі цінові знижки і альтернативні пропозиції;
- наявність або відсутність забезпечення заявок.

Присутні представники учасників торгів повинні підписати протокол відкриття заявок. Відсутність підпису учасника торгів в протоколі не позбавляє його юридичної сили і дії. Копії складеного протоколу підлягають розсилці всім учасникам торгів, які своєчасно подали заявки.

Мовою конкурсу щодо закупівлі тролейбусів є англійська та російська мови. В разі розбіжностей, переважну силу має англійська версія.

Предметом закупівлі по КП «Дніпровський електротранспорт» Дніпровської міської ради є тролейбуси, що зазначено в конкурсній документації (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Предмет закупівлі (товари) по КП «Дніпровський  
електротранспорт»**

<b>1.1 Перелік товарів</b>		<b>Лот №2</b>	
<b>№</b>	<b>Найменування товарів</b>	<b>Короткий опис</b>	<b>Кількість</b>
<b>1</b>	Низкопольний 12м тролейбус з системою автономного ходу не менше 500 м на базі акумуляторів	Новий, з низьким рівнем полу для стоячих пасажирів, асинхронний двигун потужністю не менше 180 кВт відповідно до специфікації	32 од.
<b>2</b>	Документація	Відповідно до розділу VI п.6 тендерної документації	Комл.
<b>3</b>	Обов'язкові запчастини і обладнання для обслуговування і ремонту тролейбусів	Відповідно до розділу VI п.5 тендерної документації	Комл.

Якщо підлягають закупівлі також і певні послуги, це також зазначається в тендерній документації (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

**Предмет закупівлі (послуги) по КП «Дніпровський  
електротранспорт»**

<b>1.2 Перелік супутніх послуг</b>		
<b>Найменування супутніх послуг</b>	<b>Короткий опис</b>	<b>Кількість</b>
Навчання персоналу	Відповідно до розділу VI п.7 тендерної документації	Комл.
Пуско-налагоджувані роботи для введення тролейбусів і допоміжного обладнання в експлуатацію	Відповідно до розділу VI п.20 тендерної документації	Комл.

Вимоги до конкурсної документації по КП «Дніпровський електротранспорт» наступні.

(А) докладний опис істотних техніко-експлуатаційних і функціональних характеристик товарів;

(В) перелік повних відомостей про товари із зазначенням джерел інформації і поточних цін, запасних частин, спеціалізованого обладнання і т.д., необхідних для належної та безперебійної експлуатації товарів протягом 3 (трьох) років після початку їх використання покупцем;

(С) коментарі до кожного пункту вимог покупця, з підтвердженням істотної відповідності пропонованих товарів і послуг специфікаціям покупця або із зазначенням наявних у них відхилень і винятків з положень розділу «Вимоги покупця»;

(D) докладний опис використовуваних стандартів і норм та їх відповідності міжнародним стандартам і нормам для даного типу транспортного засобу та міжнародним стандартам і нормам, зазначеним у вимогах;

(Е) документальне підтвердження того, що тролейбуси відповідають міжнародним стандартам для транспортних засобів даного типу, включаючи UN ECE R36 або UN ECE R107;

(F) комплект сертифікаційної документації відповідності транспортного засобу відповідного типу вимогам України, виданий офіційною лабораторією або організацією в країні походження;

(G) графік поставки товарів і надання послуг; гарантії відповідно до вимог замовника і повний опис планованих заходів для виконання гарантійних зобов'язань;

(H) програма навчання персоналу відповідно до вимог замовника;

(I) вимоги виробника по обслуговуванню і ремонту тролейбусів, із зазначенням регулярності операцій і нормативів трудовитрат;

(J) комплектація і характеристики запропонованих тролейбусів, схеми кузова, салону, розташування тягового обладнання;

(К) опис технології, процесів і матеріалів, що застосовуються для забезпечення антикорозійного захисту кузова, а також опис методу і матеріалів лакування кузова;

(L) опис гальмівної і пневматичної систем;

(М) опис і технічні характеристики тягового обладнання та двигуна і заходів по захисту від перегріву і шуму під час експлуатації;

(N) опис і технічні характеристики систем - для кожного лота окремо - забезпечують автономний хід тролейбуса, включаючи:

- Лот №1 система автономного ходу не менше 500 м на базі акумуляторів;
- Лот №2 система накопичення електроенергії, що забезпечує автономний хід не менше 12 км з можливістю повної підзарядки не більше 20 хвилин від зарядної станції і не більше 30 хвилин від контактної мережі;

(О) розрахунок місткості пасажирського салону з додатком масштабних креслень салону і з зазначенням місць для сидячих пасажирів, меж зони стоячих пасажирів. Креслення повинні включати всі розміри, що дозволяють визначити площу для стоячих пасажирів і сумарну місткість салону;

(Р) докладний опис ремонтного і діагностичного устаткування, що поставляється разом з тролейбусами.

Термін дії заявок на участь в торгах по КП «Дніпровський електротранспорт» повинен складати 120 (сто двадцять) днів.

Забезпеченням заявки на участь в торгах є 25,000 (двадцять тисяч) євро для кожного лота або еквівалента в українській гривні за курсом Національного банку України на день видачі гарантії.

За умовами тендерної документації, КП «Дніпровський електротранспорт» присуджує договір на певний лот учаснику торгів, заявка якого була визнана в істотній мірі відповідною встановленим вимогам, і містить найменшу оціночну вартість на відповідний лот з урахуванням запропонованих знижок, за умови, що учасник торгів буде визнаним таким, що володіє необхідною кваліфікацією для задовільного виконання договору.

В тендерній документації також наводяться критерії та методики оцінки заявок на участь в торгах, особливості підтвердження кваліфікації учасників торгів та кваліфікаційні вимоги до них.

З метою чіткого заповнення тендерної документації, КП «Дніпровський електротранспорт» наводить зразки документів:

- заявки на участь в торгах та інших форм, які повинні бути заповнені і представлені учасником торгів;
- заяви про добросовісність;
- відомості цін;
- форми забезпечення заявки на участь в торгах;
- форми документа заводу-виробника про надання учаснику торгів повноважень на поставку виробленого ним обладнання тощо.

Також учасником торгів має підтверджуватися кваліфікація учасника торгів, спростовуватися випадки невиконання договірних зобов'язань, наводитися середньорічний оборот, фінансові кошти, поточні зобов'язання за договорами, досвід роботи тощо, тобто інформація, яка передбачена в розроблених КП «Дніпровський електротранспорт» таблицях тендерної документації.

Відкриті торги є основною процедурою закупівлі, для їх проведення має бути подано не менше двох тендерних пропозицій впродовж 15 або 30 днів з дня оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів в електронній системі закупівель.

Пакети тендерної документації КП «Дніпровський електротранспорт» надіслано трьом потенційним учасникам, що виявили бажання та придбали документацію, згідно умовам тендеру, а саме:

- ТОВ «Торговий дім «Літан» (Україна);
- ТОВ «БКМ-Україна»;
- ДП «Автоскладальний завод №1» ПАТ «Автомобільна компанія «Богдан Моторс».

На 03.04.2019 р. о 10.00 за Київським часом повинно було відбутися розкриття пропозицій учасників, але зважаючи на звернення потенційних учасників на внесення деяких змін та доповнень до тендерної документації від 28.03.2019 р. дату розкриття було перенесено на 26.04.2019 р., 10.00 за Київським часом.

26.04.2019 р. о 10.00 за Київським часом відбулося розкриття наданих пропозицій учасників. Пропозиції на Лот 1 надали три учасника, а саме:

- ТОВ «Торговий дім «Літан» (Україна);
- Консорціум Відкрите акціонерне товариство «Керуюча компанія холдингу «Белкомунмаш» і Товариство з обмеженою відповідальністю «БКМ-Україна» (табл. 2.3).

*Таблиця 2.3*

**Подача та розкриття конкурсних заявок КП «Дніпровський  
електротранспорт»**

Зміст процедури	Дата та час
3.1 Дата крайнього терміну подачі конкурсних пропозицій  (а) початкова дата, час  (б) продовження, якщо такі були	<u>03.04.2019 10:00</u>  <u>26.04.2019 10:00</u>
3.2 Дата і час розкриття тендерних пропозицій	<u>26.04.2019 10:00 за Київським часом</u>
3.3 Дата відправки Протоколу розкриття тендерних пропозицій в Банк	<u>26.04.2019</u>
3.4 Кількість поданих заявок	<u>2</u>

Продовж. табл. 2.3

Зміст процедури	Дата та час
3.5 строк дії конкурсних заявок (в днях)	
(a) вказано спочатку	<u>120</u>
(b) продовження, якщо такі були	<u>Не вимагалось</u>
(c) дата узгодження (no-objection) банку, якщо требовалось <sup>1</sup>	<u>Не вимагалось</u>

Всіма учасниками було надано розгорнуті відповіді та надана відсутня інформація в строк (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

**Ціни конкурсних заявок на придбання тролейбусів по КП «Дніпровський електротранспорт»**

Інформація про учасника			Оголошена ціна(и) пропозиції		Виправлення, альтернативи, знижки або коментарі <sup>1</sup>
Назва	Місто	Країна	Валюта(и)	Сума(и)	
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
ТОВ «Торговий дім «Літан» (Україна)	м. Дніпро	Україна	євро	5 682 822,00 євро	нема
Консорціум Відкрите акціонерне товариство «Керуюча компанія холдингу «Белкомунмаш» і Товариство з обмеженою відповідальністю «БКМ-Україна»	м. Мінськ	Республіка Білорусь	євро	5 455 905,00 євро	нема



На етапі попереднього розгляду учасників КП «Дніпровський електротранспорт» оцінена їх відповідність умовам конкурсного відбору за такими критеріями:

- верифікація;
- правомочність;
- банківська гарантія;
- забезпечення пропозиції;
- повнота пропозиції;
- прийняття до детальної оцінки (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**Попередній розгляд учасників конкурсного відбору по  
КП «Дніпровський електротранспорт»**

Учасник  (a)	Верифікація  (b)	Правомочність  (c)	Банківська гарантія забезпечення пропозиції  (d)	Повнота пропозиції  (e)	Прийняття до детальної оцінки  (f)
ТОВ «Торговий дім «Літан» (Україна)	Так	Так	Так	Так	Так
Консорціум Відкрите акціонерне товариство «Керуюча компанія холдингу «Белкомунмаш» і ТОВ «БКМ-Україна»	Так	Так	Так	Так	Так

Учасниками надано документи згідно вимог конкурсної документації, при цьому кваліфікаційні вимоги загалом дотримані. Пропозиції учасників відповідають вимогам, крім деяких несуттєвих невідповідностей, але Консорціум Відкрите акціонерне товариство «Керуюча компанія холдингу «Белкомунмаш» і Товариство з обмеженою відповідальністю «БКМ-Україна»

повністю відповідає всім вимогам і запропонувало найбільш економічно вигідну пропозицію, яка дорівнює 5 455 905,00 євро з ПДВ.

Найбільш економічно вигідна пропозиція визначається електронною системою закупівель автоматично. Така інформація оприлюднюється протягом одного дня в електронній системі закупівель та автоматично надсилається учаснику.

При цьому учасниками тендеру були задані питання з метою уточнень та отримання пояснень щодо публічної закупівлі тролейбусів, що узагальнено в табл. 2.6.

*Таблиця 2.6*

**Журнал реєстрації запитаних роз'яснень від КП «Дніпровський електротранспорт» і отриманих відповідей**

Учасник	Дата направлення запиту	Дата відповіді	Стислий опис питання
ТОВ «Торговий дім «Літан» (Україна)	04.03.2019	28.03.2019	Про мову якою подаються пропозиції, та про усунення розбіжностей між текстами в тендерній документації
Дочірнє підприємство «Автоскладальний завод № 1» Публічного акціонерного товариства «Автомобільна компанія «Богдан Моторс»	06.03.2019	28.03.2019	Пропозиції щодо змін технічних вимог і характеристик тролейбусів
Дочірнє підприємство «Автоскладальний завод № 1» Публічного акціонерного товариства «Автомобільна компанія «Богдан Моторс»	09.04.2019	09.04.2019	Про перенесення строку розкриття

Усі звернення автоматично оприлюднюються в електронній системі закупівель без ідентифікації особи, яка звернулася. Замовник повинен впродовж 3 робочих днів надати роз'яснення на звернення.

Перед початком електронного аукціону автоматично розкривається інформація про ціни тендерних пропозицій. Протокол розкриття тендерних пропозицій формується та оприлюднюється електронною системою закупівель автоматично в день розкриття тендерних пропозицій. Він повинен містити інформацію про:

- найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код замовника в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, його категорію;
- контактну особу замовника; номер оголошення про проведення конкурентної процедури закупівлі; назву предмета закупівлі;
- дату та час розкриття тендерної пропозиції;
- найменування (для юридичної особи) або прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) (для фізичної особи) учасників;
- інформацію та документи, що підтверджують відповідність учасника кваліфікаційним критеріям, вимогам до предмета закупівлі, а також інформацію та документи, що містять технічний опис предмета закупівлі;
- інформацію щодо ціни тендерної пропозиції.

Оцінка тендерних пропозицій, дата і час проведення електронного аукціону формується автоматично електронною системою закупівель. Критеріями оцінки є: ціна або вартість життєвого циклу, або інші критерії оцінки (табл. 2.7).

*Таблиця 2.7*

### **Дані про пропонований контракт, який має намір підписати**

#### **КП «Дніпровський електротранспорт»**

Процедури	Інформація про учасника
1. Учасник, який подав заявку з найменшою оціночною вартістю (пропонований для присудження контракту).  (а) назва  (b) адреса	Консорціум Відкрите акціонерне товариство «Керуюча компанія холдингу «Белкомунмаш» і Товариство з обмеженою відповідальністю «БКМ-Україна»  <u>Україна, 43016, м. Луцьк, вул. Ковельська, 2 оф. 511а.</u>

Продовж. табл. 2.7

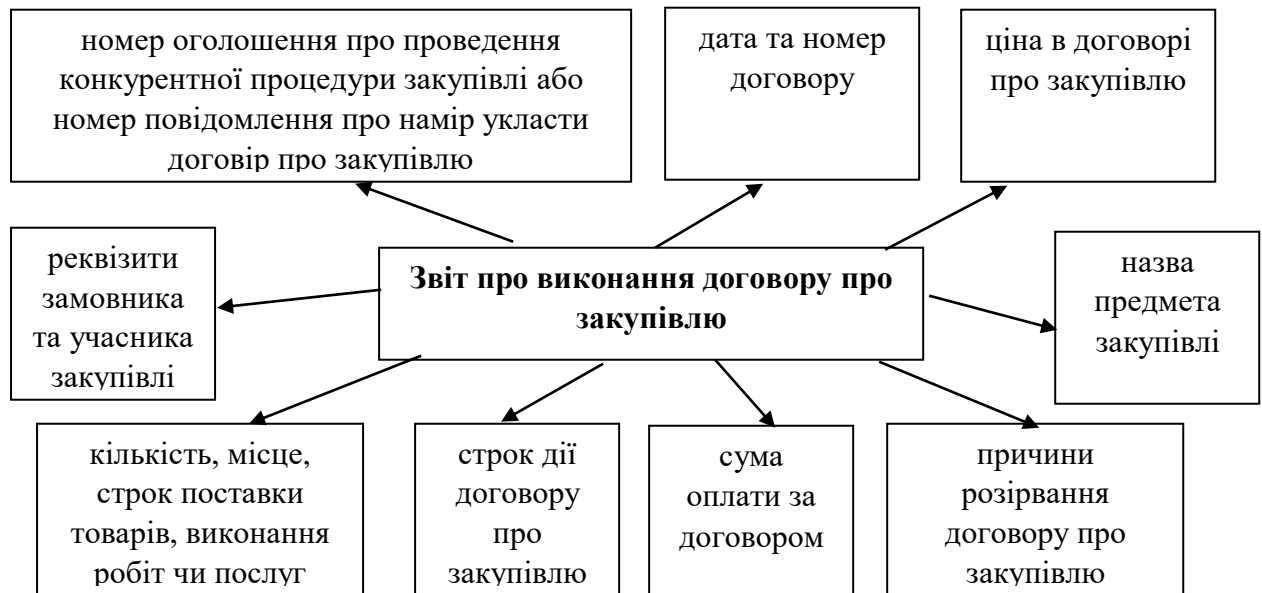
Процедури	Інформація про учасника
2. Якщо учасник зі спільного підприємства, консорціуму або асоціації, вкажіть всіх партнерів, країни їх походження і приблизні частки в контракті.	<u>Не використовується</u>   
3. Валюта і вартості контракту при присудженні.	<b>5 455 905,00 євро з ПДВ</b>
4. Очікувана дата (місяць, рік) підписання контракту.	<u>27.06.2019 року</u>
5. Очікувана доставка на майданчик / період завершення.	<u>не пізніше 52 тижнів після отримання</u> <u>Постачальником авансового платежу</u>

За результатами розгляду та оцінки тендерної пропозиції замовник визначає переможця процедури закупівлі та приймає рішення про намір укласти договір про закупівлю.

Договір про закупівлю укладається відповідно до норм Цивільного та Господарського кодексів України [10]. Після укладення договору між замовником та учасником в електронній системі закупівель публікується звіт (рис. 2.1).

Таким чином, здійсненню публічних закупівель в Україні передують їх планування. Механізм публічних закупівель, незалежно від процедур закупівель, передбачає оприлюднення в інформаційно-телекомунікаційній системі «Prozorro» оголошення (про проведення процедур закупівель, конкурентного діалогу, торгів з обмеженою участю, спрощеної закупівлі), вибір процедури закупівлі, внесення зміни до тендерної документації чи попередньо поданих оголошень, подання тендерних пропозицій, формування протоколу кваліфікаційного відбору (торги з обмеженою участю), визначення переможців

торгів, публікацію повідомлення про намір укласти договір з учасниками, а також оприлюднення звіту про виконання договору закупівлі.



**Рис. 2.1. Розділи звіту про виконання договору про закупівлю  
[авторське узагальнення]**

Інформація від моменту опублікування оголошення про торги до формування звіту за результатами публічних закупівель по КП «Дніпровський електротранспорт» включається до звіту у вигляді текстового матеріалу й таблиць, який підлягає оприлюдненню. Загалом, норми чинного законодавства досить детально регламентують процес публічних закупівель та оскарження його результатів.

## **2.2. Контроль і моніторинг у сфері публічних закупівель в Україні**

Слово «контроль» у перекладі з французької «controle» [71, с. 482] означає перевірку або спостереження з метою перевірки. Цей термін можна трактувати як спостереження, нагляд, перевірку з метою протидії чомусь небажаному. Так, система контролю розглядається у вигляді трьох невід’ємних

складових: суб'єкт контролю, тобто особа, яка спрямовує контрольні дії на власну діяльність чи діяльність іншої особи; об'єкт контролю, тобто діяльність певного суб'єкта, на яку спрямовуються контрольні дії; контрольні дії, тобто операції порівняння показників діяльності контролюваного об'єкта з певною нормою.

Визначення терміну «моніторинг» наведено у Законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII [62], відповідно до якого моніторинг процедури закупівлі – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель.

Основою адміністративного інституту державних закупівель є наступні органи, кожний з яких контролює публічні закупівлі у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Міністерство економіки України (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України) діє на підставі Положення про Міністерство економіки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 [46], що є спеціально уповноваженим центральним органом у сфері закупівель, який регулює і координує цю сферу суспільних відносин, а саме:

- забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель;
- розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань публічних закупівель;
- щороку готує та подає до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати України звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель;
- узагальнює практику закупівель, у т.ч. міжнародну, вивчає, узагальнює та поширює світовий досвід з питань закупівель;
- надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель;

- надає на власному інформаційному ресурсі безоплатні консультації рекомендаційного характеру з питань закупівель;
- інформує громадськість про політику та правила публічних закупівель тощо.

Рахункова палата України здійснює свої повноваження на підставі Закону України «Про Рахункову палату України» від 02.07.2015 р. № 576-VIII і створена для контролю за надходженням та витрачанням коштів Державного бюджету України, перевіряє публічні закупівлі за допомогою державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) і предметом її перевірки не можуть бути закупівлі за кошти місцевих бюджетів та власні кошти підприємств. Якщо службовці Рахункової палати виявили порушення, то складають протокол про адміністративне правопорушення або передають матеріали для перевірки правоохоронним органам [63].

Державна казначейська служба України створена відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 [45] і перевіряє річні плани закупівель державних замовників, їх відповідність вимогам чинного законодавства, а також достовірність інформації в договорі про закупівлю, контролює звіти про результати проведення процедури закупівлі, здійснює оперативний контроль закупівель під час реєстрації та оплати договорів, вживає заходів з недопущення здійснення платежів з рахунка замовника, при відсутності документів може відмінити чи призупинити процедури закупівель.

Банки під час оплати за договорами про закупівлю перевіряють наявність звіту про результати проведення закупівлі шляхом його перегляду в електронній системі закупівель. У разі відсутності звіту про результати проведення закупівлі платіжне доручення вважається оформленим неналежним чином.

Національна поліція України в особі Департаменту захисту економіки Національної поліції України здійснює контроль за публічними закупівлями в межах повноважень, які визначені Законом України «Про Національну

поліцію» від 02.07.2015 р. №580-VIII [60]. Департамент провадить превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень. Законодавчо він не обмежений в можливості аналізувати як надпорогові, так і допорогові закупівлі. Національна поліція України може обмінюватися інформацією про можливі порушення з іншими державними органами, наприклад, проінформувати Держаудитслужбу чи Рахункову палату України про потребу провести перевірку, якщо недостатньо підстав відкрити кримінальне провадження.

Прокуратура має захищати загальні інтереси суспільства та держави, як передбачено Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [61]. Усі замовники, які є представниками держави, функціонують для задоволення потреб держави та її громадян, у т.ч. проводять закупівлі для забезпечення потреб держави у певних товарах, роботах, послугах. У разі незаконної закупівлі держава ризикує їх не отримати або отримати за цінами вище ринкових чи неякісні, що стосується як допорогових, так і надпорогових закупівель. Щоб не допустити таких ситуацій, прокуратура звертається з позовом до суду й розпочинає розслідування як за заявою / повідомленням про вчинення кримінального правопорушення, так і у разі самостійно виявленої інформації.

Служба безпеки України (СБУ) діє на підставі Закону України «Про службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII [64] і є одним із суб'єктів забезпечення національної безпеки держави. Національна безпека охоплює також і питання економічної безпеки, тому раціональне, вчасне і ефективне забезпечення потреб замовника через проведення процедури закупівлі трактується як економічна безпека.

До завдань Служби безпеки України (СБУ) також входить попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, тому вона може виконувати як превентивну функцію через звернення до замовника



до завершення закупівлі, так і каральну – через відкриття досудових розслідувань.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) створено і діє відповідно до норм Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII. НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [59].

Державна аудиторська служба України діє на підставі Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43 [44], контролює дотримання законодавства у сфері закупівель через інспектування, моніторинг, перевірки закупівель, що стосується використання державних коштів.

Рішення про початок моніторингу процедури закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник за наявності однієї або декількох із таких підстав:

- 1) дані автоматичних індикаторів ризиків;
- 2) інформація, отримана від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;
- 3) повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення законодавства у сфері публічних закупівель;
- 4) виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель;
- 5) інформація, отримана від громадських об'єднань.

Для аналізу даних, що свідчать про ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, може використовуватися:

- інформація, оприлюднена в електронній системі закупівель;
- інформація, що міститься в єдиних державних реєстрах;

- інформація в базах даних, відкритих для доступу центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Повідомлення про прийняття рішення про початок моніторингу процедури закупівлі орган державного фінансового контролю оприлюднює в електронній системі закупівель протягом двох робочих днів з дня прийняття такого рішення із зазначенням унікального номера оголошення про проведення конкурентної процедури закупівлі, присвоєного електронною системою закупівель, та/або унікального номера повідомлення про намір укласти договір про закупівлю у разі застосування переговорної процедури закупівлі, а також опису підстав для здійснення моніторингу процедури закупівлі.

Строк здійснення моніторингу процедури закупівлі не може перевищувати 15 робочих днів з наступного робочого дня від дати оприлюднення повідомлення про початок моніторингу процедури закупівлі в електронній системі закупівель.

Протягом строку проведення моніторингу процедури закупівлі посадова особа органу державного фінансового контролю, відповідальна за проведення моніторингу процедури закупівель, має право через електронну систему закупівель запитувати у замовника пояснення (інформацію, документи) щодо прийнятих рішень та/або вчинених дій чи бездіяльності, які є предметом дослідження в рамках моніторингу процедури закупівлі. Замовник протягом трьох робочих днів з дня оприлюднення запиту повинен надати відповідні пояснення (інформацію, документи) через електронну систему закупівель.

За результатами моніторингу процедури закупівлі посадова особа органу державного фінансового контролю складає та підписує висновок про результати моніторингу процедури закупівлі, що затверджується керівником органу державного фінансового контролю або його заступником. Такий висновок підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель протягом трьох робочих днів з дня його складання. У висновку обов'язково зазначаються:

1) найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код замовника в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, щодо якого здійснювався моніторинг процедури закупівлі;

2) назва предмета закупівлі із зазначенням коду за Єдиним закупівельним словником (у разі поділу на лоти такі відомості повинні зазначатися щодо кожного лота) та назви відповідних класифікаторів предмета закупівлі і частин предмета закупівлі (лотів) (за наявності) та його очікувана вартість;

3) унікальний номер оголошення про проведення конкурентної процедури закупівлі, присвоєний електронною системою закупівель, та/або унікальний номер повідомлення про намір укласти договір про закупівлю у разі застосування переговорної процедури закупівлі;

4) опис порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявленого за результатами моніторингу процедури закупівлі;

5) зобов'язання щодо усунення порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель.

Якщо за результатами моніторингу процедури закупівлі не виявлено порушень законодавства у сфері публічних закупівель, у висновку зазначається інформація про відсутність порушення. Якщо під час моніторингу, за результатами якого виявлено ознаки порушення законодавства у сфері публічних закупівель, було відмінено тендер чи визнано його таким, що не відбувся, орган державного фінансового контролю зазначає опис порушення без зобов'язання щодо усунення такого порушення.

Якщо за результатами моніторингу процедури закупівлі виявлено ознаки порушення законодавства, вжиття заходів щодо яких не належить до компетенції органу державного фінансового контролю, про це письмово повідомляються відповідні державні органи.

Антимонопольний комітет України створений відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ як орган оскарження у сфері публічних закупівель [47]. Він контролює

створення конкурентного середовища та захищає конкуренцію у сфері закупівель, має неупереджено і ефективно розглядати скарги у сфері публічних закупівель, захищати права та законні інтереси осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі.

Громадський контроль забезпечується шляхом вільного доступу до всієї інформації про державні закупівлі, що підлягає розголошенню, шляхом аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або в письмовій формі органи, уповноважені здійснювати контроль за виявленими ознаками порушення (порушення) законодавства у сфері державних закупівель.

Органи контролю й моніторингу публічних закупівель узагальнені на рис. 2.2.



**Рис. 2.2. Органи контролю й моніторингу публічних закупівель в Україні [авторська розробка]**

Проведене дослідження свідчить, що контроль і моніторинг у сфері публічних закупівель здійснюється як державними органами, так і громадськими організаціями. При цьому проводиться попередній, поточний та підсумковий контроль, контроль під час процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії, що сприяє прозорості таких закупівель та їх відповідності нормам чинного законодавства.

### **2.3. Відповідальність за порушення законодавства в сфері публічних закупівель**

Здійснення публічних закупівель регулюється нормами чинного законодавства.

За порушення вимог уповноважені особи несуть адміністративну та кримінальну відповідальність.

Адміністративна відповідальність у сфері публічних закупівель настає за порушення ст. 164<sup>14</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та передбачає покарання у вигляді штрафів на службових (посадових), уповноважених осіб замовника у розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за [23]:

- порушення порядку визначення предмета закупівлі;
- несвоєчасне надання або ненадання замовником роз'яснень щодо змісту тендерної документації;
- тендерна документація складена не у відповідності із вимогами законодавства;
- розмір забезпечення тендерної пропозиції, встановлений у тендерній документації, перевищує межі, визначені законодавством;
- неоприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі;

- неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі;
- ненадання інформації чи документів у випадках, передбачених законодавством;
- порушення строків розгляду тендерної пропозиції.

Дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, - тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника у розмірі 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Штрафи на службових (посадових), уповноважених осіб замовника від 1500 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян накладаються за наступні порушення:

- придбання товарів, робіт і послуг без проведення процедур закупівель;
- застосування конкурентного діалогу або торгів з обмеженою участю, або переговорної процедури закупівлі на умовах, не передбачених законом;
- невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню відповідно до закону;
- відхилення тендерних пропозицій на підставах, не передбачених законом або не у відповідності до вимог закону (безпідставне відхилення);
- укладення з учасником, який став переможцем процедури закупівлі, договору про закупівлю, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації або тендерної пропозиції переможця процедури закупівлі;
- внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, не передбачених законом;
- внесення недостовірних персональних даних до електронної системи закупівель та неоновлення у разі їх зміни;
- порушення строків оприлюднення тендерної документації.

Дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, - тягнуть за собою накладення штрафу на

службових (посадових), уповноважених осіб замовника від 3000 до 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Невиконання рішення Антимонопольного комітету України як органу оскарження за результатами розгляду скарг суб'єктів оскарження, подання яких передбачено законом, - тягне за собою накладення штрафу на керівника замовника від 2000 до 5000 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Укладення договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг без проведення процедур закупівель, - тягне за собою накладення штрафу на керівника замовника від 2000 до 10000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [23], що узагальнено в табл. 2.8.

*Таблиця 2.8*

**Адміністративна відповідальність за порушення у сфері публічних закупівель [авторське узагальнення]**

<b>Вид порушення</b>	<b>Штраф у н.м.д.г.</b>	<b>Штраф у грн.</b>	<b>На кого накладається штраф</b>
Порушення порядку визначення предмета закупівлі; несвоєчасне надання або ненадання замовником роз'яснень щодо змісту тендерної документації; тендерна документація складена не у відповідності із вимогами законодавства; розмір забезпечення тендерної пропозиції, встановлений у тендерній документації, перевищує межі, визначені законодавством; неоприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі; неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі; ненадання інформації чи документів; порушення строків розгляду тендерної пропозиції	100	1700	службові (посадові) особи, уповноважені особи замовника
Повторне (впродовж року) порушення	200	3400	службові (посадові) особи, уповноважені особи замовника

Продовж. табл. 2.8

Вид порушення	Штраф у н.м.д.г.	Штраф у грн.	На кого накладається штраф
Придбання товарів, робіт і послуг без проведення процедур закупівель; застосування конкурентного діалогу або торгів з обмеженою участю, або переговорної процедури закупівлі на умовах, не передбачених законом; невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню відповідно до закону; відхилення тендерних пропозицій на підставах, не передбачених законом або не у відповідності до вимог закону (безпідставне відхилення); укладення з учасником, який став переможцем процедури закупівлі, договору про закупівлю, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації або тендерної пропозиції переможця процедури закупівлі; внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, не передбачених законом; внесення недостовірних персональних даних до електронної системи закупівель та неоновлення у разі їх зміни; порушення строків оприлюднення тендерної документації	1500- 3000	25500- 51000	службові (посадові) особи, уповноважені особи замовника
Повторне (впродовж року) порушення	3000- 5000	51000- 85000	службові (посадові) особи, уповноважені особи замовника
Невиконання рішення Антимонопольного комітету України	2000- 5000	34000- 85000	керівник замовника
Укладення договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг без проведення процедур закупівель	2000- 10000	34000- 170000	керівник замовника

Кримінальна відповідальність у сфері публічних закупівель настає за правопорушення, передбачені Кримінальним кодексом України. В цьому випадку мова може йти не просто про штраф, а й про обмеження чи позбавлення волі [28].

Найпоширенішими статтями Кримінального кодексу України для таких порушень є:

- ст. 191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем»:



- Привласнення чи розтрата чужого майна, яке було ввірене особі чи перебувало в її віданні, - карається штрафом від 2000 до 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до чотирьох років, або позбавленням волі на строк до чотирьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- Привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем - карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- Дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, - караються обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років або позбавленням волі на строк від трьох до восьми років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- Дії, якщо вони вчинені у великих розмірах, - караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- Дії, якщо вони вчинені в особливо великих розмірах або організованою групою, - караються позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна;

- ст. 210 «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням»:

- Нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у

великих розмірах, - караються штрафом від 1000 до 4000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- Ті самі діяння, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах або вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб, - караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до шести років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. При цьому великим розміром бюджетних коштів вважається сума, що в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян; особливо великим розміром бюджетних коштів вважається сума, що в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян;

- ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем»:

- Зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, - карається арештом на строк до шести місяців або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, із штрафом від 250 до 750 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- Те саме діяння, якщо воно спричинило тяжкі наслідки, - карається позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, зі штрафом від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- ст. 366 «Службове підроблення»:

- Складання, видача службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів - караються штрафом від 2000 до 4000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- Ті самі діяння, якщо вони спричинили тяжкі наслідки, - караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, зі штрафом від 250 до 750 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- ст. 367 «Службова недбалість»:

- Службова недбалість, тобто невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб, - карається штрафом від 2000 до 4000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- Те саме діяння, якщо воно спричинило тяжкі наслідки, - карається позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та зі штрафом від 250 до 750 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- ст. 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою»:

- Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої

особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища - карається штрафом від 1000 до 4000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк від трьох до шести місяців, або позбавленням волі на строк від двох до чотирьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- Діяння, предметом якого була неправомірна вигода у значному розмірі, - карається позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- Діяння, предметом якого була неправомірна вигода у великому розмірі або вчинене службовою особою, яка займає відповідальне становище, або за попередньою змовою групою осіб, або повторно, або поєднане з вимаганням неправомірної вигоди, - карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна;

- Діяння, предметом якого була неправомірна вигода в особливо великому розмірі, або вчинене службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище, - карається позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна [28].

Застосовувати штрафи мають право органи Держаудитслужби. При цьому постанову Держаудитслужби можна оскаржити до місцевого суду. До кримінальної відповідальності може притягнути виключно суд. При цьому, якщо особа подала апеляційну скаргу, вона вважатиметься невинною до розгляду справи апеляційним судом. Залежно від тяжкості злочину суд може як обмежитися штрафом, так і обмежити/позбавити волі на певний час.

Таким чином, за порушення законодавства у сфері публічних закупівель передбачена адміністративна й кримінальна відповідальність. При цьому можливе накладення штрафів на посадових осіб, обмеження або позбавлення волі.

## Висновки за розділом 2

Вивчення вітчизняного досвіду здійснення публічних закупівель дає можливість зробити наступні висновки.

1. Планові закупівлі є складовою частиною річного плану закупівель, які оприлюднюються в електронній системі закупівель, для їх планування замовники мають право проводити попередні консультації через електронну систему закупівель.

2. Публічні закупівлі можуть здійснюватися шляхом застосування таких процедур: відкриті торги; торги з обмеженою участю; конкурентний діалог. Може застосовуватися переговорна процедура закупівлі. Спрощені закупівлі включають етапи: оприлюднення оголошення про закупівлю, уточнення інформації, подання учасниками пропозицій, електронний аукціон, визначення переможця закупівель, укладання з ним договору, підготовка й оприлюднення звіту про виконання договору.

3. Механізм публічних закупівель, незалежно від процедур закупівель, передбачає оприлюднення в інформаційно-телекомунікаційній системі «Prozorro» оголошення (про проведення процедур закупівель, конкурентного діалогу, торгів з обмеженою участю, спрощеної закупівлі), вибір процедури закупівлі, внесення зміни до тендерної документації чи попередньо поданих оголошень, подання тендерних пропозицій, формування протоколу кваліфікаційного відбору (для торгів з обмеженою участю), визначення переможців торгів, публікацію повідомлення про намір укласти договір з учасниками, а також оприлюднення звіту про виконання договору закупівлі.

4. Переговорна процедура закупівлі використовується замовником як виняток, при цьому замовник укладає договір про закупівлю після проведення переговорів щодо ціни та інших умов договору про закупівлю з одним або кількома учасниками процедури закупівлі.

5. Договір про закупівлю укладається відповідно до норм чинного законодавства, після цього в електронній системі закупівель публікується звіт.

6. Термін «контроль» у перекладі з французької «controle» означає перевірку або спостереження з метою перевірки. Цей термін можна трактувати як спостереження, нагляд, перевірку з метою протидії чомусь небажаному. Моніторинг процедури закупівлі – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель.

7. Контроль і моніторинг у сфері публічних закупівель здійснюється як державними органами, так і громадськими організаціями. При цьому проводиться контроль під час процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії, що сприяє прозорості таких закупівель та їх відповідності нормам чинного законодавства.

8. За порушення вимог законодавства у сфері закупівель уповноважені особи несуть адміністративну та кримінальну відповідальність. Адміністративна відповідальність настає за порушення Кодексу України про адміністративні правопорушення та передбачає покарання у вигляді штрафів на службових (посадових) осіб замовника. Кримінальна відповідальність настає за правопорушення, передбачені Кримінальним кодексом України і включає штраф, обмеження чи позбавлення волі, обмеження права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю. Однак, у Кримінальному кодексі України відсутня відповідальність саме за порушення у сфері публічних закупівель, тому було б доцільно ввести такі окремі статті.

## РОЗДІЛ 3

### МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Міжнародний досвід здійснення публічних закупівель та уникнення корупційних ризиків

Починаючи з 1970-х років, ЄС прийняв законодавство, яке гарантує, що ринок державних закупівель у ЄС є відкритим і конкурентоспроможним, а вимоги до постачальників однакові й справедливі. Правила ЄС щодо державних закупівель охоплюють такі аспекти, як оголошення про договори, процедури оцінки корпоративних повноважень, укладання контрактів, правові заходи (покарання), коли ці правила порушені. Правила ЄС містяться в низці директив, які час від часу оновлюються: Директива Ради 93/36/ЄЕС (про державну закупівлю товарів); Директива Ради 93/37/ЄЕС (про державну закупівлю робіт); Директива Ради 92/50/ЄЕС (про державну закупівлю послуг); Директива Ради 89/665/ЄЕС (про засоби суспільно-правового захисту); Директива Ради 93/38/ЄЕС (щодо підприємств з надання комунальних послуг); Директива Ради 92/13/ЄЕС (про засоби судового захисту підприємств з надання комунальних послуг) [36]. Директиви мають на меті не погодження усіх національних правил державної закупівлі, а уніфікацію процедур, яких мають дотримуватися країни-члени ЄС, якщо очікувана вартість закупівель перевищує порогові показники.

Держави-члени ЄС повинні узгодити національне законодавство (нормативні акти) з правилами ЄС до певних строків. Останнє оновлення директив із закупівель ЄС відбулося у квітні 2014 р. завдяки успішній кампанії лобіювання уряду Великої Британії та партнерів з ЄС щодо переговорів про спрощений та гнучкий режим правил закупівель. Державам-членам ЄС тоді було надано два роки, щоб гармонізувати їх у національному законодавстві, тобто до квітня 2016 р. Щороку більше 250000 державних органів ЄС

витрачають приблизно 14% ВВП на придбання послуг, робіт та товарів. У багатьох секторах, таких як енергетика, транспорт, управління відходами, соціальний захист та надання послуг з охорони здоров'я або освіти, основними покупцями є державні органи.

Державні закупівлі стосуються процесу, через який державні органи, такі як державні департаменти або місцеві органи влади, купують роботи, товари чи послуги від приватних компаній. Щоб створити рівні умови для всіх підприємств у Європі, законодавство ЄС встановлює мінімальні гармонізовані правила державних закупівель. Ці правила регулюють те, як органи державної влади та певні комунальні підприємства купують товари, роботи та послуги. Вони вводяться в національне законодавство та застосовуються до тендерів, грошова вартість яких перевищує певну граничну суму.

Для тендерних пропозицій нижчої вартості застосовуються національні правила. Разом з тим, ці національні правила також повинні відповідати загальним принципам права ЄС. Стратегія державних закупівель Європейської Комісії, прийнята в жовтні 2017 р., зосереджується на шести стратегічних пріоритетах політики. Вона спрямована на вдосконалення практики державних закупівель в ЄС шляхом співпраці з державними органами та іншими зацікавленими сторонами. Директиви ЄС стосуються тендерів на державні закупівлі, які, за очікуванням, будуть коштувати більше, ніж певний поріг.

Основними принципами цих директив є прозорість, рівноправність, відкрита конкуренція та надійне процедурне управління. Вони призначені для досягнення конкурентного, відкритого та добре врегульованого ринку закупівель. Це має важливе значення для раціонального використання державних коштів.

За загальними правилами ЄС для всіх тендерів державні органи:

- не можуть дискримінувати підприємства, зареєстровані в іншій країні ЄС;
- не можуть посилатися на певні бренди, торгові марки або патенти, коли описують характеристики товарів та послуг, які вони хочуть придбати;



- не можуть відмовляти у прийнятті додаткових документів (сертифікатів, дипломів тощо), виданих іншою країною ЄС, якщо вони забезпечують такий самий рівень гарантії;

- повинні зробити всю інформацію про тендери доступною всім зацікавленим компаніям, незалежно від країни ЄС, в якій вони зареєстровані.

Державні органи можуть застосовувати різні критерії при оцінці тендерних пропозицій, таких як найнижча ціна. У цьому випадку кожний заявник має бути поінформований про різну вагу, надану різним критеріям (тобто ціні, технічним характеристикам та екологічним аспектам). У ЄС використовуються п'ять видів процедур державних закупівель: відкрита процедура, обмежена процедура, переговорна процедура, конкурентний діалог, електронні аукціони [33].

У відкритій процедурі будь-який учасник може подати заяву на тендер. Мінімальний термін для подання тендерних пропозицій – 35 днів з дати публікації оголошення про контракт. Якщо було опубліковано попереднє інформаційне повідомлення, цей термін може бути скорочений до 15 днів.

Будь-який учасник може взяти участь у обмеженій процедурі, але тільки ті, кого оберуть, будуть запрошені для подання тендера. Термін для запиту до участі – 37 днів з моменту публікації оголошення про контракт.

Орган державної влади вибирає щонайменше 5 кандидатів з необхідними можливостями, які потім мають 40 днів для подання документів до тендера з дати надходження запрошення. Цей строк може бути зменшений до 36 днів, якщо попереднє інформаційне повідомлення було опубліковано. У невідкладних випадках державний орган може встановити обмеження на 15 днів для отримання запитів на участь (якщо повідомлення надсилається в електронному вигляді, це може бути скорочено до 10 днів) та 10 днів для подання тендерних пропозицій.

У переговорній процедурі державний орган запрошує як мінімум три компанії, з якими він буде вести переговори щодо умов договору. Більшість уповноважених органів можуть використовувати цю процедуру лише в

обмеженій кількості випадків, наприклад для поставок, призначених виключно для досліджень чи тестування. Державні органи в таких секторах, як водопостачання, енергетика, транспорт, або поштові послуги, можуть використовувати його як стандартну процедуру. Термін отримання запитів на участь – 37 днів з моменту публікації оголошення про контракт. Це може бути скорочено до 15 днів у надзвичайно важливих випадках, або 10 днів, якщо повідомлення надсилається в електронному вигляді. За певних умов ця процедура може бути обрана навіть без публікації оголошення про контракт, наприклад: якщо не було подано тендерів у відкритій або обмеженій процедурі; у надзвичайно важливих випадках; у випадках, коли з технічних причин договір може бути здійснений лише одним підприємством.

Процедура конкурентного діалогу часто використовується для складних договорів, таких як великі інфраструктурні проекти, де державний орган не може визначити технічні характеристики. Після опублікування повідомлення зацікавлені підприємства мають 37 днів, щоб подати запит на участь. Державний орган влади повинен запросити щонайменше трьох кандидатів на діалог, в якому визначаються остаточні технічні, правові та економічні аспекти. Після цього діалогу кандидати подають свої остаточні тендери. Конкурентний діалог не може бути використаний постачальниками державних послуг у секторах водного, енергетичного, транспортного та поштового зв'язку.

Слід зазначити, що найбільша перевага надається відкритій процедурі, і вона має бути звичайним вибором для державних закупівель.

Процедура обмеженого доступу повинна застосовуватися лише в тих випадках, коли існує справжня потреба в попередній оцінці учасників торгів, або якщо існують докази того, що (після ефективної оцінки дозакупівельного етапу) ринок, а отже, кількість потенційних покупців, є дуже великим.

Дерево рішень відзначає деяку різницю між придатністю двох процедур для більш складних закупівель. Зокрема, конкурентна процедура з переговорами пропонує новий вибір для тих закупівель, де, хоча необхідний певний елемент переговорів, із самого початку можна встановити мінімальну

вимогу. Однак конкурентний діалог забезпечує роз'яснення та оптимізацію після остаточного конкурсу та не має жодних мінімальних вимог із самого початку, що робить його набагато кращим для надзвичайно складних закупівель на основі результатів [33].

Державні органи також можуть укладати контракти через електронний аукціон. Перед початком аукціону вони повинні провести повну первинну оцінку тендерних пропозицій і дозволити взяти участь лише прийнятним учасникам. Запрошення на участь в аукціоні повинно містити дату та час аукціону та кількість торгів. Також слід вказати формулу, яка визначатиме автоматичні рейтинги. У кожному з торгів учасники повинні мати змогу бачити свій рейтинг у порівнянні з конкурентами, не знаючи їх особи. Електронні аукціони не можуть використовуватися для певних видів договорів, таких як конструкторські роботи (наприклад, архітектурні плани для будівлі).

Електронні закупівлі стосуються використання електронних комунікацій державними організаціями при придбанні товарів та послуг або проведення громадських робіт. ЄС вирішив провести ретельне переосмислення процесу державних закупівель із цифровізацією закупівель. Він виходить за рамки простого переходу на електронні інструменти та переосмислює різні етапи попередньої нагороди та постпремії з метою їх спрощення як для бізнесу, так і для управління державним сектором. Це також дозволяє інтегрувати підходи, що базуються на даних, на різних етапах процесу закупівель. Використання електронних інструментів у державних закупівлях несе ряд важливих переваг, таких як:

- значні заощадження для всіх учасників;
- спрощені та скорочені процеси;
- скорочення адміністративного тягаря;
- підвищення прозорості;
- інновації;
- нові можливості для бізнесу шляхом поліпшення доступу підприємств, включаючи малі та середні підприємства, до ринків державних закупівель.

В ЄС поступово впроваджуються нові правила щодо електронних закупівель, а саме: тендерні можливості та тендерні документи є доступними в електронному вигляді з квітня 2016 р.; центральні закупівельні органи переходять на повні електронні засоби зв'язку, включаючи електронне подання тендерних пропозицій, з квітня 2017 р.; електронне подання є обов'язковим для всіх замовників та всіх процедур закупівель з жовтня 2018 р.; необхідні більш детальні положення щодо заохочення сумісності та стандартизації процесів електронних закупівель [40, с. 65].

На нашу думку, також слід звернути особливу увагу на соціальні та правові аспекти публічних закупівель у міжнародній практиці. У 2011 р. Рада з прав людини ООН прийняла керівні принципи щодо бізнесу та прав людини (ООНКП). Ці принципи чітко визначають, що кожна держава зобов'язана захищати людей від зловживань їх правами людини з боку компаній та інших суб'єктів бізнесу. Ключовим елементом цього обов'язку є те, що органи державної влади повинні забезпечувати дотримання прав людини, коли вони вступають у комерційні операції з бізнесом, що включає державні закупівлі та контракцію на публічні послуги. Проте уряди все частіше залучаються через свої ланцюжки поставок до порушень прав людини, що охоплюють різні сектори, включаючи електроніку, пошиття одягу, охорону здоров'я, інфраструктуру та сільське господарство.

Датський інститут з прав людини (DIHR) створив Міжнародну навчальну лабораторію з питань державних закупівель та прав людини. Навчальна лабораторія забезпечує платформу з глобальним охопленням для збору та поширення досвіду, аналізу, інновацій та правозахисної експертизи та перетворення їх у: розвиток політики та практики центральними, місцевими та іншими установами державних закупівель; професійний розвиток та освіту для юридичних спеціальностей; розробку змісту, пов'язаного із закупівлями, для національних планів дій держав, що стосуються бізнесу та прав людини; глобальний та регіональний процес формування політики щодо закупівель та інших відповідних сфер, таких як бізнес та права людини, сталий розвиток та

міжнародні фінансові установи; громадський діалог з питань управління бізнесом та правами людини, закупівель та управління постачанням [14, с. 202].

Першою державою, що започаткувала державне регулювання в секторі публічних закупівель в Європі, стала Велика Британія. Саме у Великобританії у 1833 р. було визначено термінологію, що застосовується і сьогодні під час укладання угод з публічних закупівель. На національному рівні система публічних закупівель була впроваджена у Великій Британії в середині 80-х років XX сторіччя. В 1984 р. були прийняті «Рекомендації по конкурсних закупівлях», а у 1990 р. при Казначействі Сполученого Королівства було створено Центральну установу по закупівлях – центральний методичний і контролюючий орган. Для функціонального розподілу повноважень було створено відділ стратегії закупівель в уряді. У кожному міністерстві є департамент тендерної роботи для забезпечення загальних потреб усіх департаментів і територіальних підрозділів. Для забезпечення своїх специфічних потреб департаменти проводять закупівлі самостійно. Для поточних дрібних витрат чиновникам тендерних підрозділів видаються електронні корпоративні кредитні картки на обмежені суми [74, с. 473].

Низка специфічних особливостей під час організації закупівельної діяльності в процесі витрачання коштів через державне замовлення існує в практиці Німеччини. Особливість німецького законодавства в його каскадності. Послідовність та підпорядкованість нормативних приписів така: спочатку ухвалюється базовий закон стосовно державних закупівель – це «Закон проти обмеження конкуренції», який часто називають основним законом ринкової економіки, оскільки він регулює конкуренцію. Наступним рівнем йдуть підзаконні акти. І якщо положення в законі не змінюються десятиліттями, то підзаконні акти безперервно модернізуються.

Федеральні землі при цьому мають і власне законодавство по держзакупівлях. Велика увага в Німеччині приділяється залученню до участі в конкурсах суб'єктів малого бізнесу, які часто виграють великі замовлення. Цьому сприяє і використовується тут модель обмеження монополізації, коли

частина замовлення крупної фірми, що виграла конкурс, пропонується конкурентам за цінами, запропонованими монополістом.

Це має два позитивні наслідки: по-перше, держава нічого не втрачає, роблячи поступку малому бізнесу; по-друге, малі фірми не розоряються в довгостроковому періоді. Неформально є правило про неприпустимість того, щоб монополіст-замовник породжував би монополіста-виконавця.

У Німеччині діє жорстке державне регулювання ціноутворення, метою діяльності державних установ та контролюючих органів є боротьба з демпінгом. При цьому існує офіційна практика ведення «чорних списків» корумпованих фірм, до якого фірма не потрапляє назавжди, існують критерії виключення зі списку; особливо цікаві ситуації, коли фірма, що провинилася, виявляється виробником-монополістом [33].

Відмінна від інших система організації держзакупівель склалася у Франції, що пояснюється специфікою системи державних фінансів цієї країни. З 30-х рр. XX ст. у Франції існує Національне агентство торгів, але його роль як регулятора закупівель окремих міністерств усе більш скорочується. До його складу входять адміністративний відділ, який займається розробкою нормативної документації; економічний відділ, який аналізує ступінь впливу державних закупівель на стан національної економіки; технічний відділ, який відпрацьовує технічні специфікації для проведених конкурсів; ціновий відділ, який проводить маркетингові дослідження і готує відповідні рекомендації. У складі Агентства є також Секретаріат, функціонально підвідомчий міністерству фінансів.

Державні організації Франції двічі на рік публікують списки (номенклатуру) продукції, яка виставляється на торги в майбутньому півріччі. Таким чином, постачальники мають можливість зарезервувати виробничі потужності під державне замовлення. Для Франції характерне створення спеціальних комісій, які вибірково перевіряють правильність укладання контрактів. Кожне відомство і кожен орган влади формують власний підрозділ по закупівлях з функціями укладання контрактів та контролю за їх виконанням.

Здійснюється політика попереднього повідомлення зацікавлених постачальників про майбутні закупівлі для потреб органів управління (табл. 3.1).

*Таблиця 3.1*

**Особливості здійснення публічних закупівель у різних країнах  
[авторське узагальнення]**

<b>Назва країни</b>	<b>Нормативно-правова база, органи, що задіяні в сфері закупівель</b>
Великобританія	Прийняті рекомендації по конкурсних закупівлях Діє Центральна установа по закупівлях Функціонує відділ стратегії закупівель в уряді Створені департаменти тендерної роботи в міністерствах
Німеччина	Прийнятий закон проти обмеження конкуренції Жорстке регулювання ціноутворення
Франція	Створене Національне агентство торгів Діють спеціальні комісії, що вибірково перевіряють укладені контракти У відомствах діють підрозділи по закупівлях

Підсумовуючи, зазначимо, що незважаючи на багаторівневу нормативну основу правового регулювання публічних закупівель у різних державах ЄС, кожна з них має істотні відмінності, що впливають зі специфіки правової системи держави, сформованих у суспільстві звичаїв ділового обороту та ментальності нації.

Країни ЄС обережно ставляться до обмеження договірної свободи, навіть у публічних закупівлях, і не сприймають різного роду обтяження і змови, хоча вони присутні в господарському обороті. Українські товаровиробники, що мають намір вийти на ринки ЄС, мають враховувати ці особливості під час планування власного бізнесу. Крім того, українські законодавці мають зважати на сформований в ЄС досвід організації та здійснення публічних закупівель і намагатися імплементувати його в українське законодавство зважено і поступово.

Здійснивши аналіз функціонування системи державних (публічних) закупівель у різних країнах, можна зробити висновок, що уповноважені органи влади використовують різноманітні механізми забезпечення ефективності їх організації. Це стосується, зокрема, вимог щодо проведення конкурсних торгів,

розкриття інформації їх учасниками, встановлення відповідальності посадових осіб за додержання установлених законом процедур і правил тощо. Під час застосування зазначених механізмів враховуються різноманітні інституційні чинники реалізації цієї державної управлінської діяльності (законодавчі і правові норми діяльності державних замовників, постачальників і кінцевих одержувачів відповідних товарів, робіт, послуг, культурні та етичні цінності, процедури і правила прийняття та виконання необхідних управлінських рішень щодо формування і розміщення державних замовлень тощо).

### **3.2. Напрями вдосконалення механізму публічних закупівель в Україні**

Найбільш новітнім напрямом розвитку системи публічних закупівель в Україні є електронні закупівлі, які достатньо поширені в зарубіжних країнах. Впровадження електронних торгів при публічних закупівлях - це новітній метод, за допомогою якого державні установи можуть управляти електронним середовищем на всіх етапах циклу закупівель, а саме: дослідження ринку, процедури закупівель, розміщення замовлень, закупівля товарів (робіт, послуг) і їх оплата, формування бюджету закупівель та його виконання.

В Україні перехід на електронну систему ProZorro був здійснений в 2016 р. за сприяння громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». Аналіз використання і впровадження системи ProZorro показав, що в даний час вона дуже активно використовується учасниками електронних торгів і належним чином врегульована на законодавчому рівні.

Електронна система державних закупівель необхідна для забезпечення прозорості процесу державних закупівель, підвищення довіри бізнесу до держави і ефективності в боротьбі з корупцією. Щоб мати можливість використовувати систему електронних закупівель, необхідно мати електронні інструменти, які використовуються на кожному етапі процесу закупівель:



спочатку на етапі визначення вимог, потім при подачі пропозицій на оплату і в разі потенційного управління контрактами. В кожного підприємства повинен бути вільний вихід в Інтернет і інтерактивні веб - додатки. Фінансові ринки України акумулюють достатній обсяг бюджетних коштів, який необхідний для створення конкуренції в цьому сегменті. Представники як малих, так і середніх, і великих підприємств можуть користуватися електронною системою державних торгів. Тепер це досить спрощена процедура, що дозволяє економити бюджетні кошти, контролювати процес проведення торгів, що сприяє дотриманню принципу відкритості витрачання бюджетних коштів.

Оскільки система відкрита, будь-який користувач може стежити за процесом торгів, бачити, хто виграв тендер, які були умови конкретного контракту [52].

Електронні закупівлі мають чотири етапи:

- 1) розміщення на електронній платформі в Інтернеті оголошення про те, що покупець хоче купити або які послуги необхідно отримати;
- 2) проведення електронних аукціонів;
- 3) визначення переможців торгів;
- 4) укладення договору і оплата послуг та робіт.

Кожному подальшому етапу передуватиме широке ознайомлення більшості учасників з досягненнями попереднього етапу з метою поступового нарощування потенціалу державного та приватного секторів.

Структура системи ProZorro наступна: єдина база даних і єдина централізована система електронних аукціонів (рис. 3.1). Існує центральний веб-портал закупівель ProZorro з модулем електронного аукціону і центральною базою даних. Авторизовані електронні майданчики підключені до центрального веб-порталу. Кожна електронна платформа забезпечує реєстрацію замовників і учасників закупівель, автоматичне розміщення, отримання і передачу інформації і документів в ході процедур закупівель.

Замовники та учасники у сфері публічних закупівель можуть змінювати інформацію та документи з питань закупівель лише через авторизовані

електронні майданчики. У той же час можна здійснювати моніторинг закупівель в рамках будь-якого елемента електронної системи закупівель, як на сайтах, так і на центральному веб-порталі, інформація публікується одночасно, що дозволяє побачити однакові публікації щодо закупівель на будь-якому рівні системи. Як показує аналіз переваг та недоліків використання електронних державних закупівель в Україні, система має більше переваг, ніж недоліків.

### Структура і принцип роботи системи Prozorro



**Рис. 3.1. Схема роботи системи ProZorro [89]**

Система ProZorro надає великі можливості для малих та середніх підприємств, а також бюджетних установ. Ці учасники мають змогу отримати новий, значний за обсягами ринок збуту своєї продукції за більш спрощеною процедурою, їм не потрібно витрачати додаткові кошти на просування своїх товарів, рекламу, пошук партнерів, інвесторів. Отже, суб'єкти господарювання, які мають обмежені фінансові ресурси, мають нові можливості заробляти гроші.

Нова електронна система дає поштовх розпочати свій бізнес на новому місці. Бюджетні установи, здійснюючи покупки, можуть використовувати електронну систему закупівель для вибору постачальника товарів, постачальника послуг та підрядника для укладення договору. Говорячи про досягнення ProZorro, експерти запевняють, що, з одного боку, ця система зменшує корупцію, а з іншого боку, підвищує ефективність закупівель.

Ми вважаємо, що перемогою системи ProZorro стало запровадження окремого модуля державного контролю за державними закупівлями DoZorro. Відповідна підсистема має штучний інтелект. Основним його завданням є оцінка ризиків кожного тендеру. Система DoZorro передає сумнівні тендери представникам громадських організацій, що входять до спільноти DoZorro. Саме вони роблять остаточний висновок про наявність порушень. Поки що рано говорити про результати DoZorro, але передбачається, що ця система допоможе значно зменшити кількість порушень у сфері державних закупівель та притягнути винних до відповідальності.

Водночас замовники державних закупівель також мають скарги на систему ProZorro. Нерідкі ситуації, коли учасник, який виграв аукціон, відмовляється підписати та (або) виконати контракт. У цьому випадку або підписується угода з наступним переможцем за списком, або необхідно провести тендер повторно. Клієнт марнує час і не отримує необхідних товарів. Це особливо критично для оборонних закупівель. Іноді недобросовісні учасники таким чином маніпулюють процедурами в інтересах зацікавлених третіх сторін [82, с. 1233].

Щоб протидіяти цій ситуації, ми вважаємо за доцільне ввести так зване «гарантійне забезпечення», тобто учасники торгів вносять заставу, яка буде гарантувати реальні наміри підприємств. У разі необґрунтованої відмови претендента застава не повертається. Одна з переваг ProZorro - це публічність. Будь-який бажаючий може побачити всі тендерні пропозиції, незалежно від того, чи заплановані торги, чи вони вже відбулися. Механізм оперативного управління дозволяє учасникам бачити і проаналізувати інформацію, яка опублікована на торгах. Крім того, слід зазначити, що ця інформація може бути проаналізована і використана не тільки учасниками торгів, але і сторонніми учасниками, оскільки діє принцип відкритих торгів. Така система дозволяє бачити порушення і дає можливість порядним підприємствам боротися за держзамовлення. Система контролю державних закупівель DoZorro забезпечила місцевій громаді заощадження значних сум.

Однак детальний аналіз самої процедури закупівлі показує, що економія полягає в тому, що замовник зміг придбати товар за ціною нижче початкової, тобто хоча б один з учасників зробив крок на зниження ціни в аукціоні. Той факт, що замовникам часто вдається купити товар за нижчими цінами, ніж стартова, може вказувати на те, що вони встановлюють ціни вище ринкових, щоб бути впевненими в тому, що знайдуть постачальника. Однак є кількісний показник, який необхідно надати в контексті оцінки ефективності ProZorro. В середньому на один тендер ProZorro доводиться 2,34 заявки. До впровадження системи реальністю публічних закупівель була відсутність учасників торгів або участь двох пов'язаних учасників торгів тільки для того, щоб відповідати вимогам закону щодо як мінімум двох учасників торгів. Аналізуючи дані пошуку угод на ProZorro, ми бачимо, що більшість угод завершено і тільки незначна їх частка не відбулися.

Тобто в 85% публічні закупівлі все-таки закінчуються успішно. Також не можна ігнорувати ситуації, коли закупівлі здійснюються «непрозоро», тобто в обхід системи чи ні, на умовах, узгоджених системою. Однак більшість системних обходів вимагають співпраці із замовником. Реалізуючи план змови, замовник може сформулювати тендерну пропозицію таким чином, щоб мінімізувати конкуренцію для учасника, передбачаючи унікальний розмір, колір, марку або склад товару. Крім того, замовник може оголосити аукціон на таку дату, що учасник не може фізично зібрати необхідні сертифікати, сертифікати якості тощо до початку аукціону. Відповідно, бажаний учасник буде заздалегідь проінформований про необхідність збору інформації та сертифікатів. Також існує таке порушення, як приховування в електронній тендерній системі, щоб потенційні учасники не змогли його знайти та подати свої пропозиції. Водночас, певні постачальники про все дізнаються вчасно. Наприклад, для цього вони пишуть назву тендерної пропозиції з граматичними помилками, або завантажують тендерну документацію нечитабельно, або прописують назву товару таким чином, щоб учасники нічого не розуміли. Також закон не забороняє підвищення цін після підписання контракту,

укладеного на тендерах. Така угода про підвищення ціни може бути оформлена додатковою угодою. Завдяки цьому вдається усунути конкурентів на аукціоні, початкова ціна яких буде нижчою за вартість товару. Такі узгоджені дії учасника та учасника не лише завдають шкоди конкуренції, а й порушують права добросовісних учасників торгів. Крім того, вони призводять до величезної витрати бюджетних коштів. Якщо урядовий орган бажає зробити певного постачальника переможцем аукціону, він дискваліфікує всіх інших учасників торгів, незалежно від запропонованої ними ціни.

Прагнучи досягти власного прибутку, він може вивести з гри навіть десятків підприємств з вигіднішими угодами. Звичайно, дискваліфікація може бути виправдана тим, що учасники не подали усі необхідні документи чи не відповідали іншим умовам закупівель. Однак, бувають ситуації, коли немає об'єктивних причин. Також замовники повинні постійно стежити за своєчасністю та повнотою інформації в системі ProZorro, оскільки відповідно до законодавства вони несуть відповідальність за її розміщення [82, с. 1233].

Електронні платформи не завжди вчасно реагують на проблеми із підтримкою клієнтів. Бувають випадки, коли вони задовольняють запит клієнтів із значним запізненням, або взагалі запити клієнтів просто ігноруються. Учасник повинен ретельно вивчити всі вимоги. Якщо він сумнівається у тому, що потрібно надати, необхідно вимагати від замовника внести зміни в документацію до початку аукціону. Це усуне неоднозначне тлумачення умов, і можна буде підготувати документи відповідно до вказівок замовника.

Загалом, ефективність публічних закупівель у системі ProZorro незаперечна, однак його ефективність як засобу подолання корупції, інструменту публічності та вільного доступу до закупівель не є абсолютною. Крім того, за час роботи нової системи закупівель значно зросла кількість неконкурентних торгів. Виявляються недоліки у забезпеченні надійності та ефективності витрат, що може бути спричинено не стільки недоліками самої системи електронних закупівель, скільки проблемами у виконанні функцій,

покладених на відповідні контролюючі органи. Напрями вдосконалення механізму публічних закупівель вбачаються наступні:

- забезпечення невідворотності покарання за порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Судова система в Україні неефективна, тому незалежно від того, наскільки ефективно система ProZorro виявляє порушення, неможливо побудувати ефективну систему протидії корупції без подальшого контролю з боку контролюючих органів;
- розробка методичних рекомендацій щодо критеріїв ціноутворення;
- усунення суперечностей чинних нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель, створення єдиного нормативно-правового акту, що регулює закупівлі;
- здійснення контролю щодо дроблення вартості закупівель та пониження порогу задля унеможливлення таких зловживань, повномасштабного запуску системи індикаторів ризику;
- для скорочення кількості скасованих закупівель необхідно розробити типові положення (документацію), типові вимоги відповідно до кількісних, якісних характеристик предмета закупівлі, чіткі кваліфікаційні критерії та інші вимоги до учасників торгів, що дозволить запобігти необґрунтованому дискваліфікуванню учасників торгів;
- підвищення кваліфікації замовників з метою скорочення скасування торгів через технічні помилки при формуванні тендерної документації;
- розробка систем мотивації замовників при заощадженні бюджетних коштів у сфері закупівель.

### **3.3. Напрями вдосконалення контролю публічних закупівель в Україні**

Контроль за проведенням публічних закупівель здійснюється державними органами, серед яких важливе значення має Державна аудиторська служба

України та її територіальні органи. Основними завданнями Держаудитслужби є:

1) реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;

2) здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів;

3) надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг.

Держаудитслужба відповідно до покладених на неї завдань:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру фінансів;

- здійснює контроль у міністерствах, інших органах виконавчої влади, державних фондах, бюджетних установах, тощо;

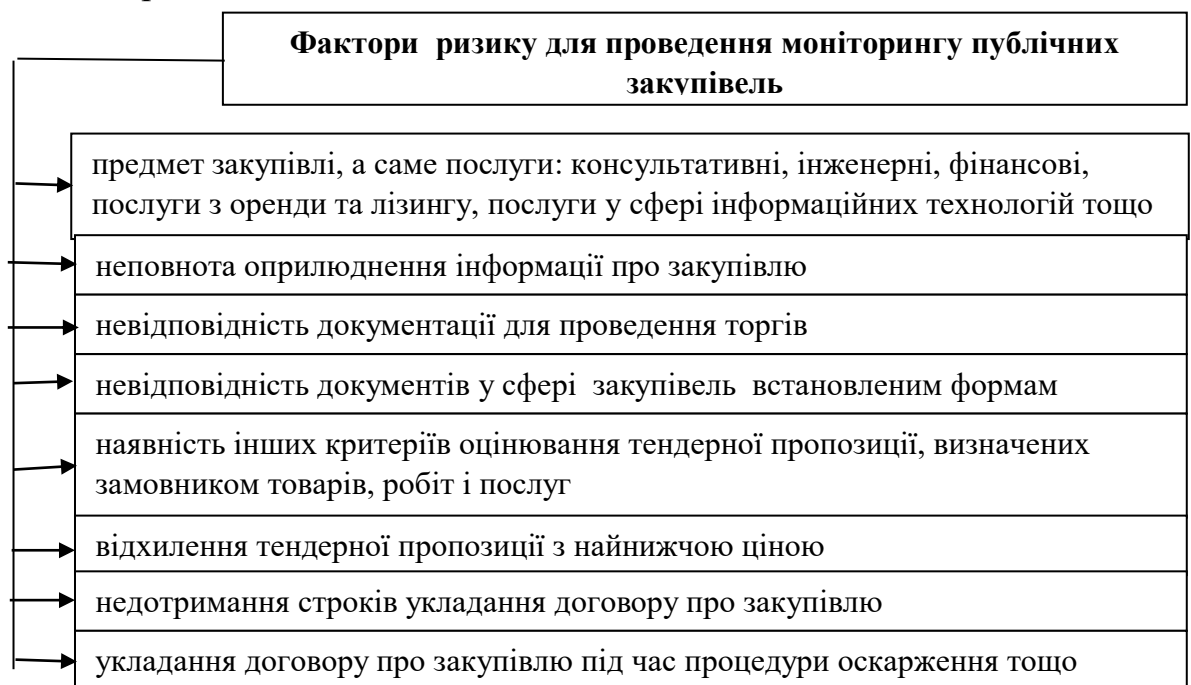
- реалізує державний фінансовий контроль через здійснення державного фінансового аудиту; перевірки закупівель; інспектування (ревізії); моніторингу закупівель;

- здійснює контроль за цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів, достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників;

- проводить оцінку управління бюджетними коштами, досягнення їх економії, стану фінансової і господарської діяльності, ефективності і результативності в діяльності підконтрольних установ;

- на підставі результатів аналізу інформації щодо використання державних ресурсів планує заходи державного фінансового контролю за високоризиковими операціями;
- вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб;
- інформує громадськість про свою діяльність та стан реалізації державної політики у визначеній сфері;
- здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до компетенції Держаудитслужби тощо [44].

При цьому функції Державної аудиторської служби мають зміщуватися від здійснення поточного контролю до попереднього, профілактики й запобігання порушенням. Основні фактори ризику для проведення моніторингу узагальнені на рис. 3.2.



**Рис. 3.2. Фактори ризику для проведення моніторингу публічних закупівель [авторське узагальнення]**

Загалом, контроль за здійсненням публічних закупівель дає змогу попередити неефективне витрачання державних коштів, однак недоліки



правового та організаційно-методичного забезпечення здійснення закупівель створюють передумови для виникнення різного роду негативних явищ. Найпоширенішими з них є корупція, ігнорування суспільних потреб держави та обсягу бюджетних витрат.

Корупція проявляється у виникненні особистої зацікавленості замовників, що здійснюють державні закупівлі, у результатах конкурсу на постачання товарів, робіт чи надання послуг, а також у завищенні вартості угод, зниженні якості товарів, що закуповується, у затягуванні виконання угод. Лобізм передбачає просування особами, відповідальними за здійснення закупівель, пропозицій окремих постачальників. Він проявляється у недотриманні встановленого законодавством порядку здійснення закупівель та визначення переможця торгів. Для унеможливлення виникнення негативних явищ необхідно вдосконалювати систему законодавства, що регламентує проведення публічних закупівель та контроль за їх здійсненням, залучати до здійснення контролю іноземних учасників [77, с. 81].

Важливим напрямом оптимізації системи контролю публічних закупівель є вдосконалення чинного порядку, який регламентує його здійснення. Для цього перевірку публічних закупівель необхідно визначати як контрольний захід, що проводиться за наявності підстав, передбачених чинним законодавством щодо об'єкта контролю у приміщенні органу контролю шляхом проведення запиту документації з публічних закупівель, необхідних для перевірки. Здійснення перевірки без виходу на об'єкт має такі переваги:

- зменшення тиску на підконтрольні об'єкти;
- раціональний розподіл робочого часу та підвищення ефективності роботи працівників;
- підвищення якості перевірки з одночасним звуженням втручання контролюючих органів у роботу підконтрольних об'єктів.

Проведене дослідження дає змогу дійти висновку, що незважаючи на значні досягнення у реформуванні сфери публічних закупівель за останні роки, на практиці залишається ще багато фактів виявлення порушень у сфері

контролю публічних закупівель. Тому потрібно за результатами моніторингу зафіксованих порушень норм законодавства напрацьовувати механізми, які б в подальшому сприяли попередженню порушень у цій сфері. До таких заходів можна віднести розширення контрольних повноважень органів державної виконавчої влади у сфері публічних закупівель, спрямованих на недопущення порушення норм законодавства та на виявлення таких порушень на більш ранніх стадіях. Зокрема, варто розширити перелік контрольних повноважень органів Державної казначейської служби України, оскільки вони здійснюють попередній контроль на етапах до проведення операцій із бюджетними коштами, що унеможливує використання коштів. Держаудитслужбі варто більше приділити уваги автоматичній перевірці закупівель за ризик-індикаторами. До порушників норм законодавства у сфері публічних закупівель доцільно передбачити більш жорсткі умови покарання та унеможливити уникнення покарання.

### **Висновки за розділом 3**

Дослідження досвіду здійснення публічних закупівель у країнах ЄС та критична оцінка можливості його запровадження в Україні дає змогу дійти наступних висновків.

1. Законодавство ЄС гарантує, що ринок державних закупівель є відкритим і конкурентоспроможним, а вимоги до постачальників однакові й справедливі. Директиви мають на меті не погодження усіх національних правил державної закупівлі, а уніфікацію процедур, яких мають дотримуватися країни-члени ЄС. У ЄС найбільша перевага надається відкритій процедурі закупівель. Процедура обмеженого доступу повинна застосовуватися лише в тих випадках, коли існує справжня потреба в попередній оцінці учасників торгів, або якщо існують докази того, що ринок, а отже, кількість потенційних покупців, є дуже великим.

2. Першою державою, що започаткувала державне регулювання в секторі публічних закупівель в Європі, стала Велика Британія. У Німеччині велика увага приділяється залученню до участі в конкурсах суб'єктів малого бізнесу, які часто виграють великі замовлення. Тут діє жорстке державне регулювання ціноутворення, метою діяльності державних установ та контролюючих органів є боротьба з демпінгом.

3. Структура системи ProZorro наступна: єдина база даних і єдина централізована система електронних аукціонів. Існує центральний веб-портал закупівель ProZorro з модулем електронного аукціону і центральною базою даних.

4. З метою вдосконалення механізму публічних закупівель доцільно ввести так зване «гарантійне забезпечення», коли учасники торгів вносять заставу, яка буде гарантувати реальні наміри підприємств; забезпечити невідворотність покарання за порушення законодавства у сфері публічних закупівель; розробити методичні рекомендації щодо чітких критеріїв ціноутворення; усунути суперечності чинних нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель; здійснювати систематичний контроль щодо дроблення вартості закупівель та понизити поріг задля унеможливлення зловживань, запустити дієву систему індикаторів ризику; розробити типові положення (документацію), типові вимоги відповідно до кількісних, якісних характеристик предмета закупівлі, чіткі кваліфікаційні критерії та інші вимоги до учасників торгів, що дозволить запобігти необґрунтованому дискваліфікуванню учасників торгів; підвищувати кваліфікацію замовників з метою скорочення скасування торгів через технічні помилки при формуванні тендерної документації; розробити систему мотивації замовників при заощадженні бюджетних коштів у сфері закупівель.

5. З метою вдосконалення контролю публічних закупівель функції Держаудитслужби мають зміщуватися від здійснення поточного контролю до попереднього, профілактики й запобігання порушенням. Перевірку публічних закупівель необхідно визначати як контрольний захід, що проводиться за

наявності підстав, передбачених чинним законодавством щодо об'єкта контролю у приміщенні органу контролю шляхом проведення запиту документації з публічних закупівель та інших документів, необхідних для проведення перевірки. Доцільним є розширення контрольних повноважень органів державної виконавчої влади у сфері публічних закупівель, спрямованих на недопущення порушення норм законодавства та на виявлення порушень на більш ранніх стадіях (Державної казначейської служби України, оскільки вона здійснює попередній контроль на етапах до проведення операцій із бюджетними коштами). Держаудитслужбі варто більше приділити уваги автоматичній перевірці закупівель за ризик-індикаторами. До порушників норм законодавства доцільно передбачити більш жорсткі умови покарання за порушення та унеможливити уникнення покарання за них.

## ВИСНОВКИ

Вивчення міжнародного та вітчизняного досвіду здійснення публічних закупівель дає змогу зробити наступні висновки.

1. Торгівля активно розвивалася в результаті суспільного поділу праці та започаткувала перші «публічні закупівлі» в Київській Русі у вигляді торжку і ярмарків. У XVIII ст. були прийняті перші документи щодо регламентації таких торгів, а саме Регул провіантського правління.

2. Економічні теорії торгівлі (меркантилізм, теорія абсолютних переваг, теорія конкурентних переваг, теорія порівняльних переваг, теорія розміру країни та теорія подібності країн) пояснюють її зміст, найбільш прибуткові форми товарного обігу, що важливо для забезпечення активного платіжного балансу України. В Україні торгівля й публічні закупівлі є рушійною силою економічного розвитку, важливою сферою внутрішніх та міжнародних економічних відносин.

3. З іноземної мови «procurement» перекладається як закупівлі та означає сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольняти потреби замовника в товарах, роботах, послугах. В Україні визначення публічних закупівель є дискусійними та зводяться до їх трактування як певних методів і прийомів; правового механізму; ринкової операції; способу реалізації державного замовлення тощо. Доцільно трактувати публічні закупівлі як придбання замовником у вигляді державних установ товарів, робіт і послуг, які необхідні для задоволення державних потреб з метою найбільш ефективного й раціонального використання коштів та створення конкурентного середовища у країні.

Публічні закупівлі виконують функції: відтворювальна, інвестиційна, інноваційна, захисна, регулююча, соціальна та контрольна. Їх можна класифікувати за ознаками: предмет закупівлі, вид закупівлі, конкурентність закупівлі.

4. Стан функціонування публічних закупівель в Україні характеризується позитивною динамікою, при цьому збільшується кількість учасників закупівель, що свідчить про зручність, прозорість та відкритість електронної системи закупівель. Разом з тим, обов'язковість застосування спрощеної закупівлі вартістю від 50 тис грн в знижує бар'єри для участі у публічних закупівлях малого та середнього бізнесу.

5. Вперше поняття «державні замовлення» було вжито у Держплані СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 р. Обов'язковими умовами угоди про державні закупівлі є відсутність дискримінації постачальників, залежно від їх статусу та державної належності, і здійснення закупівель на конкурсній основі із забезпеченням прозорості на кожній стадії торгів (тендерів) на вимогу будь-кого з постачальників.

Стратегія реформування системи публічних закупівель передбачає п'ять основних напрямів реформування системи публічних закупівель: гармонізація національного законодавства з правилами Європейського Союзу шляхом імплементації положень директив ЄС до національного законодавства; розвиток інституційної структури, вдосконалення й оптимізація функцій контролюючих органів; розвиток електронних закупівель; навчання та професіоналізація у сфері державних закупівель; міжнародне співробітництво у сфері державних закупівель.

6. Планові закупівлі є складовою частиною річного плану закупівель, які оприлюднюються в електронній системі закупівель, для їх планування замовники мають право проводити попередні консультації через електронну систему закупівель. Публічні закупівлі можуть здійснюватися шляхом застосування таких процедур: відкриті торги; торги з обмеженою участю; конкурентний діалог. Може застосовуватися переговорна процедура закупівлі. Спрощені закупівлі включають етапи: оприлюднення оголошення про закупівлю, уточнення інформації, подання учасниками пропозицій, електронний аукціон, визначення переможця закупівель, укладання з ним договору, підготовка й оприлюднення звіту про виконання договору.

7. Механізм публічних закупівель, незалежно від процедур закупівель, передбачає оприлюднення в інформаційно-телекомунікаційній системі «Prozorro» оголошення (про проведення процедур закупівель, конкурентного діалогу, торгів з обмеженою участю, спрощеної закупівлі), вибір процедури закупівлі, внесення зміни до тендерної документації чи попередньо поданих оголошень, подання тендерних пропозицій, формування протоколу кваліфікаційного відбору (для торгів з обмеженою участю), визначення переможців торгів, публікацію повідомлення про намір укласти договір з учасниками, а також оприлюднення звіту про виконання договору закупівлі.

Переговорна процедура закупівлі використовується замовником як виняток, при цьому замовник укладає договір про закупівлю після проведення переговорів щодо ціни та інших умов договору про закупівлю з одним або кількома учасниками процедури закупівлі.

Договір про закупівлю укладається відповідно до норм чинного законодавства, після цього в електронній системі закупівель публікується звіт.

8. Термін «контроль» у перекладі з французької «controle» означає перевірку або спостереження з метою перевірки. Цей термін можна трактувати як спостереження, нагляд, перевірку з метою протидії чомусь небажаному. Моніторинг процедури закупівлі – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель.

Контроль і моніторинг у сфері публічних закупівель здійснюється як державними органами, так і громадськими організаціями. При цьому проводиться контроль під час процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії, що сприяє прозорості таких закупівель та їх відповідності нормам чинного законодавства.

9. За порушення вимог законодавства у сфері закупівель уповноважені особи несуть адміністративну та кримінальну відповідальність. Адміністративна відповідальність настає за порушення Кодексу України про

адміністративні правопорушення та передбачає покарання у вигляді штрафів на службових (посадових) осіб замовника. Кримінальна відповідальність настає за правопорушення, передбачені Кримінальним кодексом України і включає штраф, обмеження чи позбавлення волі, обмеження права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю. Однак, у Кримінальному кодексі України відсутня відповідальність саме за порушення у сфері публічних закупівель, тому було б доцільно ввести такі окремі статті.

10. Законодавство ЄС гарантує, що ринок державних закупівель є відкритим і конкурентоспроможним, а вимоги до постачальників однакові й справедливі. Директиви мають на меті не погодження усіх національних правил державної закупівлі, а уніфікацію процедур, яких мають дотримуватися країни-члени ЄС. У ЄС найбільша перевага надається відкритій процедурі закупівель. Процедура обмеженого доступу повинна застосовуватися лише в тих випадках, коли існує справжня потреба в попередній оцінці учасників торгів, або якщо існують докази того, що ринок, а отже, кількість потенційних покупців, є дуже великим.

Першою державою, що започаткувала державне регулювання в секторі публічних закупівель в Європі, стала Велика Британія. У Німеччині велика увага приділяється залученню до участі в конкурсах суб'єктів малого бізнесу, які часто виграють великі замовлення. Тут діє жорстке державне регулювання ціноутворення, метою діяльності державних установ та контролюючих органів є боротьба з демпінгом.

11. Структура системи ProZorro наступна: єдина база даних і єдина централізована система електронних аукціонів. Існує центральний веб-портал закупівель ProZorro з модулем електронного аукціону і центральною базою даних.

12. З метою вдосконалення механізму публічних закупівель доцільно ввести так зване «гарантійне забезпечення», коли учасники торгів вносять заставу, яка буде гарантувати реальні наміри підприємств; забезпечити невідворотність покарання за порушення законодавства у сфері публічних



закупівель; розробити методичні рекомендації щодо чітких критеріїв ціноутворення; усунути усунення суперечності чинних нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель; здійснювати систематичний контроль щодо дроблення вартості закупівель та понизити поріг задля унеможливлення зловживань, запустити дієву систему індикаторів ризику; розробити типові положення (документацію), типові вимоги відповідно до кількісних, якісних характеристик предмета закупівлі, чіткі кваліфікаційні критерії та інші вимоги до учасників торгів, що дозволить запобігти необґрунтованому дискваліфікуванню учасників торгів; підвищувати кваліфікацію замовників з метою скорочення скасування торгів через технічні помилки при формуванні тендерної документації; розробити систему мотивації замовників при заощадженні бюджетних коштів у сфері закупівель.

13. З метою вдосконалення контролю публічних закупівель функції Державної аудиторської служби мають зміщуватися від здійснення поточного контролю до попереднього, профілактики й запобігання порушенням. Перевірку публічних закупівель необхідно визначати як контрольний захід, що проводиться за наявності підстав, передбачених чинним законодавством щодо об'єкта контролю у приміщенні органу контролю шляхом проведення запиту документації з публічних закупівель та інших документів, необхідних для проведення перевірки. Доцільним є розширення контрольних повноважень органів державної виконавчої влади у сфері публічних закупівель, спрямованих на недопущення порушення норм законодавства та на виявлення таких порушень на більш ранніх стадіях (Державної казначейської служби України, оскільки вона здійснює попередній контроль на етапах до проведення операцій із бюджетними коштами). Держаудитслужбі варто більше приділити уваги автоматичній перевірці закупівель за ризик-індикаторами. До порушників норм законодавства у сфері публічних закупівель доцільно передбачити більш жорсткі умови покарання за порушення та унеможливити уникнення покарання за них.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Альциванович О.В. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні / О.В. Альциванович, Я.Ю. Цимбаленко // Аспекти публічного управління. – 2018. - № 9. С. 92-100.
2. Бондарчук О. Здійснення електронних державних закупівель: переваги та недоліки [Електронний ресурс] / О. Бондарчук. – Режим доступу: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/5\\_2017/part\\_1/18.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/5_2017/part_1/18.pdf).
3. Бровдій А.М. Організація публічних закупівель / А.М. Бровдій. –Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2018. – 183 с.
4. Вареник В.М. Особливості застосування системи державних закупівель ProZorro / В.М. Вареник, Л.О. Євчин // Європейський вектор економічного розвитку. – 2016. – № 2 (21).
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
6. Гальчинський Л. Ю. Оцінка функціонування електронної системи «Prozorro» як інструмента державних закупівель / Л. Ю. Гальчинський // Актуальні проблеми економіки та управління: збірник наукових праць молодих вчених. – 2017. – № 11. – С. 45-51.
7. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ-1947) у редакції 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_264#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_264#Text).
8. Генеральна угода про торгівлю послугами (ГАТС-1994) у редакції 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981\\_017#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_017#Text).
9. Голуб Ю.О. Сутність та роль контролю державних закупівель у сучасних умовах [Електронний ресурс] / Ю.О. Голуб. – Режим доступу: <http://www.repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/270/1>.

10. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
11. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – 138 с.
12. Довгань М. Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. Ю. Довгань. – Київ, 2013. – 238 с.
13. Душенька І.І. Перспективи ринку публічних закупівель Європейського Союзу у контексті виходу підприємства на нові ринки збуту / І.І. Душенька, К.О. Кузнєцова // Актуальні проблеми економіки і управління. – 2018. – № 12. – С. 15-19.
14. Задворних С.С. Рекомендації щодо імплементації зарубіжного досвіду по боротьбі з тінізацією фінансових потоків / С.С. Задворних // Інноваційна економіка. – 2015. – № 2. – С. 200-203.
15. Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c75452b3-bcf4-4bb7-b643-2a9069682cc5&title=ZvitSferiPublichnikhZakupivelZa2019-Rik-vizualizovanaVersiia->.
16. Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3befc2bd-57c1-4e5b-9d2c-e36a1f624b8c&title=ZvitSferiPublichnikhZakupivelZa2018-Rik->.
17. Здирко Н. Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель / Н. Здирко // Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації. – 2019. Вип. 3-4. – С. 79-89.

- 18.Іванов О. В. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. В. Іванов; Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1486>.
- 19.Ісаєва О. Проблеми здійснення державних закупівель через електронну систему ProZorro / О. Ісаєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/66246/1/Iaieva\\_Problemy.pdf;jsessionid=0EEAF6632D111E64A1642D6859167089](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/66246/1/Iaieva_Problemy.pdf;jsessionid=0EEAF6632D111E64A1642D6859167089).
- 20.Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених Штатах Америки / Т. Кайдаш. – К.: Державні закупівлі України. – 2007. – № 12 (42). – С. 52–56.
- 21.Кириленко О. Напрями мінімізації фінансових шахрайств у сфері публічних закупівель / О. Кириленко, В. Русін // Світ Фінансів. – 2020. – №2 (63). – С. 62-76.
- 22.Кодекс законів про працю України в редакції від 10.06.2021 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
- 23.Кодекс України про адміністративні правопорушення в редакції від 27.05.2021 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
- 24.Колосок С.І. Публічні закупівлі, тендери та система G-cloud: досвід України / С.І. Колосок, О.В. Панченко, А.А. Іорданов // Економіка і суспільство, 2017. – № 3. – С. 202-209.
- 25.Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
- 26.Конституція України від 28.06.1996 р. [Електрон. ресурс] / Україна. Верховна Рада. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
- 27.Кравченко В. М. Формалізація процедур в системі публічних закупівель PROZORRO / В. М. Кравченко, І. Г. Сивицька, Д. Г. Теленкова // Економіка і організація управління. – 2018. – № 1. – С. 24-33.

- 28.Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
- 29.Критенко О.О. Шляхи вдосконалення системи державних закупівель / О.О. Критенко, Т.С. Тоцька // Механізми державного управління. – 2019. – № 3. – С. 74-80.
- 30.Критенко О.О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі» / О. О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. – 2014. – № 1. – С. 25-28.
- 31.Кулак О. П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 – механізми державного управління / О. П. Кулак. – Запоріжжя, 2013. – 205 с.
- 32.Куц А.Р. Переведення закупівель в електронний формат як ефективний інструмент боротьби з корупцією [Електронний ресурс] / А.Р. Куц. – Режим доступу: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/02/NDR-Kuts.pdf>.
- 33.Лекарь С.І. Світовий досвід державного регулювання публічних закупівель [Електронний ресурс] / С.І. Лекарь. – Режим доступу: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/6\\_2019/part\\_2/33.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/6_2019/part_2/33.pdf).
- 34.Мельников О. С. Деякі шляхи оптимізації електронних закупівель в Україні / О. С. Мельников // Економіка та держава. – 2013. – № 9. – С. 125–128.
- 35.Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки / О. С. Мельников // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 1. – С. 129-135.
- 36.Методичний посібник з публічних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/575/1.pdf>.
- 37.Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Звіти щодо аналізу функціонування системи державних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Zviti>.

- 38.Нагачевський С.В. Економіко-правова характеристика сфери державних закупівель товарів, робіт і послуг / С.В. Нагачевський // Науковий вісник ЛДУВС. – 2013. – № 1. – С. 386-394.
- 39.Оврамець Ю.О. Поняття та сутність «Публічних закупівель» в адміністративному праві України [Електронний ресурс] / Ю.О. Оврамець. – Режим доступу: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/download/9261/8389>.
- 40.Олефір А.О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду / А. О. Олефір // Теорія і практика правознавства. – 2017. – Вип. 1(11). – С. 63-72.
- 41.Остапчук Д. Анатомія тендерів: «Тендерні гейші» та «тендерні тролі», шухляди замовників та розміри «відкатів» [Електронний ресурс] / Д. Остапчук. – Режим доступу: <https://site.ua/dmytro.ostapchuk/909-anatomiya-tenderiv-tenderni-geyshe-ta-tenderni-troli-shuhlyadi-zamovnikov-ta-rozmirividkativ/>.
- 42.Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти / І. М. Парасій-Вергуненко // Наукові записки Національного університету «Острозька академія», серія «Економіка». – 2017. – № 7 (35). – С. 65-71.
- 43.Письменна М. С. Контроль дотримання принципів державних закупівель / М.С. Письменна // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Економіка і менеджмент. – 2016. – Вип. 22. –С. 176–179.
- 44.Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
- 45.Положення про Державну казначейську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

46. Положення про Міністерство економіки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634/2011#Text>.
47. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
48. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
49. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
50. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
51. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
52. Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі»: Наказ Державного підприємства «Прозорро» від 19.03.2019 р. № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
53. Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі: Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 15.04.2020 р. № 708 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
54. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова

- Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 631 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
55. Про затвердження примірної тендерної документації: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.04.2016 р. № 680 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
56. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11.06.2020 № 1082 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
57. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
58. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
59. Про національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
60. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
61. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
62. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
63. Про Рахункову палату України: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
64. Про службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.



65. Про утворення комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення / відключення до / від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15.03.2016 р. № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
66. «Революція управлінців» і неефективність державного управління в Україні. – Режим доступу: [www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=2](http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=2).
67. Редькіна В.А. Зовнішньо-торговельна політика держави та теорія міжнародної торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.economy.in.ua/pdf/1\\_2009/18.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/1_2009/18.pdf).
68. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
69. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2006. – 534 с.
70. Смиричинський В.В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні / В. В. Смиричинський // Конкуренція. Вісник Антимонопольного Комітету України. – 2004. – № 4. – С. 11-16.
71. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К.: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1974. – 776 с.
72. Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
73. Ткаченко Н. Трансформація публічних закупівель в Україні / Н. Ткаченко. – Економіка України. – 2018. – №9. – С. 123-138.

- 74.Ткаченко Н. Б. Електронні публічні закупівлі: досвід країн ЄС та впровадження його в Україні / Н. Б. Ткаченко // Актуальні проблеми економіки. – 2016. – № 10 (184). – С. 471-477.
- 75.Угода про асоціацію України з Європейським Союзом від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
- 76.Уманців Ю.М. Еволюція ролі держави в економіці / Ю.М. Уманців, О.І. Міняйло // Економічний вісник університету. – 2016. – № 28/1. – С. 140-148.
- 77.Фалко Ю. В. Інституційна модернізація механізмів фінансового контролю в системі управління державними закупівлями в Україні / Ю.В. Фалко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2014. – № 3. – С. 78-83.
- 78.Хорунжак Н.М. Публічні закупівлі: шляхи вирішення організаційних і контрольно-облікових проблем / Н.М. Хорунжак // Сталий розвиток економіки. – 2016. – № 3(32). – С. 143-149.
- 79.Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
- 80.Шалімова Н.С. Міжнародний рейтинг ефективності системи публічних закупівель (“benchmarking public procurement”) та його використання в державному аудиті / Н.С. Шалімова // Економічний простір. –2017. – № 127. – С. 48–60.
- 81.Чабан В. Електронні державні закупівлі: на шляху до інтеграції з ЄС [Електронний ресурс] / В. Чабан. – Режим доступу: [http://www.vkp.ua/content/news/files/yur\\_gazeta\\_chaban\\_52498\\_article\\_1452858542\\_ua.pdf](http://www.vkp.ua/content/news/files/yur_gazeta_chaban_52498_article_1452858542_ua.pdf).
- 82.Чернуха Д.В. Проблеми функціонування та перспективи розвитку системи державних закупівель ProZorro / Д.В. Чернуха // Молодий вчений. – 2018. – № 11 (63). – С. 1231-1234.
- 83.Шатковський О. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі / О. Шатковський, С. Яременко // Гармонізація системи

- державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС, 2016. – 131 с. – Режим доступу: [http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/PPL-Commentary\\_2017\\_UKR.pdf](http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/PPL-Commentary_2017_UKR.pdf). 20. ProZorro інфобокс: <https://infobox.prozorro.org/>.
84. Шатковський О. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху [Електронний ресурс] / О. Шатковський, Г. Файвеш. – Режим доступу: <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-away-for-ukraine.html?lang=RU>.
85. Business Dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.businessdictionary.com/definition/procurement.html>.
86. Tenders Electronic Daily. Supplement to the ‘Official Journal’ of the EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ted.europa.eu>.
87. Martin J. The EU Public Procurement Rules / Jose M. Fernandez Martin. NY: Clarendon Press, Oxford. – 1996.
88. Treaty of Lisbon. Amendments to the Treaty On European Union and to the Treaty Establishing the European Community. Official Journal of the European Union.
89. ProZorro Продажі. Аналітичний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://bi.prozorro.sale/#!/.](https://bi.prozorro.sale/#!/)
90. Сайт державної служби статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Роботу виконав \_\_\_\_\_

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 р.